

Daniel Burillo Rodríguez

**PROCESOS EXTRAORDINARIOS DE ESTABILIZACIÓN –
CONSOLIDACIÓN DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO, ESPECIALMENTE
EN EL ÁMBITO LOCAL: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES,
PRINCIPALES PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE MEJORA**

TRABAJO FIN DE MASTER

Dirigido por el Dr. José Luis Bermejo Latre

Zaragoza

2023

1. ÍNDICE

2. ÍNDICE DE ABREVIATURAS:	4
3. INTRODUCCIÓN:.....	6
4. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO LOCAL.....	10
4.1 Sistema de competencias de acceso a la función pública:	10
4.2 Principios de acceso a la función pública:	12
4.3 Sistemas selectivos de acceso a la función pública: oposición, concurso y concurso - oposición:	23
5. RÉGIMEN JURIDICO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS TEMPORALES: FUNCIONARIOS INTERINOS Y PERSONAL LABORAL TEMPORAL.....	25
5.1 Permanencia en el puesto de trabajo:.....	26
5.2 Retribuciones:	28
5.3 Selección:.....	29
5.4 Carrera profesional:	30
5.5 Funciones a desempeñar:	31
5.6 Situaciones administrativas:	33
6. PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN – CONSOLIDACIÓN, DE ACUERDO A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA DEL TREBEP Y DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DEL AÑO 2017 Y 2018.	34
6.1 Introducción:	34
6.2 Procesos extraordinarios de estabilización - consolidación de acceso al empleo público:	37
6.3 Procesos extraordinarios de estabilización del TREBEP, y las LPGE17 y LPGE 18:	38
6.3.1 Disposición transitoria cuarta TREBEP:.....	38
6.3.2 LPGE17:.....	43
6.3.3 LPGE18:.....	49
7. PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN – CONSOLIDACIÓN, DE ACUERDO A LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO.	52
7.1 Introducción:	52
7.2 Justificación de los procesos extraordinarios de estabilización por el sistema de concurso:	57
7.3 Procesos celebrados por el sistema de concurso – oposición:	58
7.4 Procesos celebrados por el sistema de concurso:.....	75
7.5 Nuevo proceso extraordinario de estabilización Real Decreto-ley 5/2023:	79

7.6 Problemas Ley 20/2021 y procesos extraordinarios de estabilización:	81
8. SOLUCIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	84
9. CONCLUSIONES:.....	89
10. BIBLIOGRAFÍA:.....	93
11. SENTENCIAS CONSULTADAS:	96

2. ÍNDICE DE ABREVIATURAS:

CCAA	Comunidad Autónoma
CE	Constitución Española
LALALA	Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPGE17	Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017
LPGE18	Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
OEP	Oferta de empleo público
RDRB	Reglamento por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, aprobado por Real Decreto 896/1991, de 7 de junio
RGIPP	Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.

STC	Sentencia Tribunal Constitucional
STS	Sentencia Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TREBEP	Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre
TRLET	Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre
TRLH	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo
TRRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril
TS	Tribunal Supremo

3. INTRODUCCIÓN:

El sistema de acceso a la función pública española se basa principalmente en los principios de igualdad, mérito y capacidad, consagrados en los artículos 23.2 y 103.3 de nuestro texto constitucional; bajo estos principios y de acuerdo al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se estructura un modelo de acceso a la función pública complejo, que bajo diferentes sistemas selectivos de acceso, permiten seleccionar a los mejores profesionales al servicio de la Administración Pública.

La gestión de recursos humanos en nuestras Administraciones, se convierte entonces en un activo imprescindible, para dotar de personal cualificado y permanente a dichas Administraciones, que permita la prestación de servicios a la ciudadanía de acuerdo a las competencias asumidas; esta permanencia en la actividad profesional de los empleados públicos, es indispensable para garantizar la eficacia y objetividad que promulga nuestro texto constitucional, como principios que deben regir en el servicio al interés general.

Si bien es correcto, que cierto nivel de temporalidad es necesario en nuestras Administraciones para la atención de las necesidades coyunturales, dicha temporalidad se convierte en un problema cuando se vuelve la regla general en detrimento de las relaciones laborales permanentes, sobre todo cuando supera el límite de lo razonable.

A pesar de la necesidad de disponer de este personal permanente, podemos observar como en nuestras Administraciones Públicas, sobre todo en las autonómicas y locales, este porcentaje de temporalidad está desbocado y se ha convertido en una verdadera anomalía en nuestro sistema de función pública, que afecta al conjunto del Sector Público.

Estos altos porcentajes de personal temporal, ya sea de funcionario interino o personal laboral temporal (*aproximadamente un 24 % de acuerdo al Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de julio de 2022*), son debidos a diversos factores¹:

En primer lugar, el importante proceso de descentralización territorial desde la vigencia de nuestra actual Constitución, que conllevaba una redistribución de competencias desde la Administración central a la autonómica y la local, lo que propició un nuevo reto de prestación de servicios públicos de calidad por parte de las Administraciones Públicas,

¹ https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/220701_Boletin_julio_2022.pdf.pdf

únicamente viable mediante el reforzamiento y aumento exponencial del personal al servicio de las mismas, en muchos casos temporal.

En segundo lugar, factores de tipo presupuestario, relativos a las restricciones en la “*tasa de reposición de efectivos*” establecidas en las diferentes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, principalmente desde el año 2012, que limitan la incorporación de personal permanente en las Administraciones Públicas, lo que ha supuesto un cambio de paradigma en los procesos de selección de acceso a la función pública².

Y, en tercer lugar, la falta de planificación estratégica en el ámbito de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, que ha impedido la gestión adecuada del personal al servicio de la misma, por la falta del dimensionamiento eficiente de la plantilla necesaria para prestar los diferentes servicios públicos, así como la dilación en las convocatorias de acceso al empleo público necesarias, para disponer en tiempo y forma de personal cualificado adecuado para dicha prestación.

Además, este incremento exponencial de personal temporal en nuestras Administraciones Públicas, se ha visto favorecido por dos factores encadenados; por una parte, la presión sindical, que en su papel de defensa del personal temporal y de negociación con las Administraciones, ha retrasado e impedido la aprobación y ejecución de las diferentes OEP, y de otra parte, la presión judicial, que a través de sus sentencias principalmente del juzgado/salas de lo social, se ha producido una conversión forzosa del personal temporal en fraude de ley, en la figura del indefinido no fijo, con la problemática añadida de este tipo de personal en cuanto a su permanencia en las Administraciones Públicas, y la jurisprudencia cambiante con respecto del deber de indemnización por cese; a todos estos factores, habría que añadir cierta “*desidia*” política, que ante las diferentes presiones sindicales y judiciales, han retrasado la aprobación y ejecución de las diferentes OEP.

Así pues, ante el crecimiento exponencial del personal temporal en las Administraciones Públicas, se aprobaron diversos preceptos para la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas, a saber:

- La disposición transitoria cuarta. Consolidación de empleo temporal, del TREBEP.

² De acuerdo al artículo 149.1.13 CE, por el que el Estado tiene la competencia en exclusiva de las “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

- Las tasas adicionales para la estabilización del empleo temporal del apartado Uno.6 del artículo 19 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (*en adelante LPGE17*) y del apartado Uno.9 del artículo 19 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (*en adelante LPGE18*).

Dichos preceptos, permitían aprobar en la OEP correspondiente, determinadas plazas ocupadas interinamente, al margen de las tasas de reposición “*ordinarias*”, siempre y cuando cumplieran unos determinados requisitos de ocupación temporal, de forma que permitía atajar en gran medida la temporalidad en el empleo público, a través de procesos selectivos cuya novedad más importante, residía en el establecimiento generalizado de sistemas de concurso-oposición, con una fase de méritos basados principalmente en la experiencia en el puesto/plaza objeto de oferta, entre otros requisitos (*recogido principalmente en los “Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017”, realizado por la Secretaría de Estado del Ministerio de Función Pública*).

Sin embargo, a pesar de los procesos extraordinarios de estabilización y consolidación, derivados de la disposición transitoria cuarta del TREBEP y de los preceptos de la LPGE17 y LPGE18, no se ha conseguido disminuir drásticamente la tasa de temporalidad sobre las plazas estructurales de las Administraciones Públicas, para que estas se sitúen por debajo de un 8 %, debido principalmente a la falta de planificación estratégica en la ordenación del empleo público por parte de los operadores políticos, así como por la falta de convocatorias aprobadas bajo estos preceptos y el retraso continuado en su ejecución de los ya convocados, a lo que habría que añadir las diferentes “*presiones*” ejercidas por intereses partidistas de los diferentes equipos de gobierno, así como por las representaciones sindicales, en defensa de sus afiliados temporales.

Esta compleja situación, hay que complementarla con el escenario previsto por la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre trabajo de duración determinada, que persigue un doble objetivo: mejorar la calidad del trabajo temporal a través de la aplicación del principio de no discriminación y prevenir el uso abusivo de la contratación temporal; teniendo en cuenta, que de acuerdo al Derecho europeo y la doctrina del TJUE, éste es de aplicación directa y goza de supremacía.

Bajo todas estas premisas, se aprobó inicialmente el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que desde la perspectiva que estamos abordando, planteó una nueva tasa adicional para la estabilización de empleo temporal, complementaria a las anteriores, y con una serie de preceptos para controlar el empleo público temporal en nuestro país y encaminado a disminuir su porcentaje.

Dicho Real Decreto-ley fue tramitado como proyecto de Ley, introduciendo las enmiendas presentadas por los distintos grupos políticos, dando lugar a la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y cuyas novedades más importantes objeto de nuestro análisis son³:

- Establecimiento de una convocatoria de acceso a la función pública, mediante el sistema de concurso de méritos, para estabilizar aquellas plazas de carácter estructural que han estado ocupadas por personal temporal durante los 5 años anteriores (*con anterioridad a 1 de enero de 2016*); procesos que tal y como indica dicho precepto, *“se realizarán por una sola vez”* y *“podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales”*.
- Establecimiento de convocatorias de acceso a la función pública, mediante el sistema de concurso-oposición para el resto del personal temporal (*al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020*), en donde los ejercicios de la fase de oposición pueden no ser eliminatorios.
- Medidas adicionales para el ámbito local, entre las que podemos destacar la inaplicación para los procesos de estabilización de empleo temporal en dicho ámbito, de los artículos 8 y 9 del RDRB.

Bajo todas estas premisas y teniendo en cuenta la coyuntura actual de desarrollo de estos procesos selectivos extraordinarios y la ausencia de pronunciamientos judiciales al respecto, se propone como tema de estudio los *“Procesos extraordinarios de estabilización/consolidación de acceso al empleo público, en especial en el ámbito local: características fundamentales, principales problemas y propuestas de mejora”*, por tratarse de procesos selectivos de acceso a la función pública considerados extraordinarios, por no adecuarse a lo que principalmente establece la normativa de

³ Aprobado por el Pleno del Congreso el 2 de diciembre de 2021 mediante el procedimiento de urgencia.

aplicación y “realizarse por una sola vez”, teniendo en especial referencia al ámbito local.

Se trata entonces de analizar el encaje constitucional y legal de estos procesos selectivos, los sistemas de acceso empleados, sus características principales, los problemas derivados de los mismos y planteamientos de mejora.

4. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO LOCAL.

4.1 Sistema de competencias de acceso a la función pública:

La distribución competencial del sistema de acceso a la función pública española, descansa principalmente sobre los artículos 149.1.7ª y 149.1.18ª CE, en los que se establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “*Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas*” y “*Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común antes ellas*”, respectivamente.

Asimismo, habría que destacar el artículo 149.1.13ª CE en cuanto a las “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”, y el artículo 149.1.17ª CE sobre la “*legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*”, por cuanto estas competencias influyen en la creación normativa básica del Estado, que a su vez puede influir en el sistema de función pública español, como puede ser en la aprobación de las diferentes leyes de presupuestos generales del Estado, en las que se definen y configuran los criterios y características de las OEP, como instrumento planificador de la incorporación de personal de nuevo acceso a las diferentes Administraciones Públicas, o del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en el que se define entre otros las situaciones de incapacidad permanente, que suponen una de las causas de pérdida de la condición de funcionario, entre otras cuestiones.

Además, este reparto competencial se complementa con las previsiones estatutarias de cada CCAA que, en el caso de Aragón, está establecido en la Ley Orgánica 5/2007, de 20

de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, y en concreto a sus competencias compartidas siguientes:

- Artículo 75.1ª, “*Seguridad Social, a excepción de las normas que configuran su régimen económico*”.
- Artículo 75.11ª, “*El desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18ª de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las Entidades Locales*”.
- Artículo 75.13ª, “*Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal*”.

Sin embargo, en la CCAA de Aragón, a pesar de lo dispuesto por el artículo 3.1, artículo 7, disposición final segunda y disposición final cuarta apartado 2 del TREBEP, no se han promulgado las leyes de función pública del desarrollo del TREBEP, que complementen el sistema de acceso a la función pública en dicha CCAA⁴.

Así pues, teniendo en cuenta los diferentes principios de aplicación en el acceso a la función pública, además del reparto competencial mencionado anteriormente, podemos delimitar la legislación aplicable principal para la selección de todo el personal funcionario y laboral de las Administraciones Públicas, con especial énfasis en las entidades locales:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.
- Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.

⁴ Existen diferentes CCAA que han desarrollado el TREBEP, como puede ser Galicia y la Comunidad Valenciana, a través de la Ley 2/2015, de 29 de abril y la Ley 4/2021, de 16 de abril, respectivamente.

- Reglamento por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, aprobado por Real Decreto 896/1991, de 7 de junio.

Además de esta normativa, en el caso de la CCAA de Aragón, habría que añadir, principalmente:

- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón.
- Reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón.

Dicho sistema de fuentes de acceso a la función pública, se debe completar con el Derecho de la Unión Europea⁵, que goza de primacía y se integra de forma prevalente en sobre el derecho nacional, por los reglamentos y acuerdos como resultado de la negociación colectiva de las diferentes Administraciones Públicas, además de la jurisprudencia del TJUE, así como del TS y TC.

4.2 Principios de acceso a la función pública:

El marco jurídico de acceso a la función pública española, podemos concretarlo principalmente en los artículos 23.2 y 103.3 CE, que recogen los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública.

El artículo 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos “...a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, y supone una concreción en el ámbito de la función pública con respecto al derecho de igualdad genérico del artículo 14 CE, gozando por tanto de sustantividad propia⁶.

⁵ Principalmente y entre otras, la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, y la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre trabajo de duración determinada.

⁶ STC 86/1987, de 2 de junio de 1987.

Las previsiones contenidas en el artículo 23.2 CE, no indican que el ciudadano disponga de un derecho subjetivo de ocupar un cargo concreto o desarrollar unas funciones específicas, sino de participar en los oportunos procesos selectivos; pero tampoco supone que posea dicho derecho subjetivo a presentarse a cualquier tipo de proceso selectivo, sino que nuestro ordenamiento jurídico permite la exigencia de determinados requisitos de carácter objetivo, para poder participar en dichos procesos selectivos.

Dichos planteamientos los podemos observar principalmente en la STC 50/1986, de 23 de abril de 1986, FJ 4, que indica que *“El art. 23.2 de la Constitución garantiza a todos los ciudadanos (y sólo a ellos) el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. No nace de este precepto, como es obvio, derecho alguno a la ocupación de cargos o al desempeño de funciones determinados, y ni siquiera derecho a proponerse como candidato para los unos o las otras. El derecho a tomar parte en el procedimiento (selectivo o electivo) que ha de llevar a la designación y a fortiori el derecho a esta misma, sólo nace de las normas legales o reglamentarias que disciplinan, en cada caso, el acceso al cargo o función en concreto. Lo que, como concreción del principio general de igualdad, otorga el art 23.2 a todos los españoles es un derecho de carácter puramente reaccional para impugnar ante la jurisdicción ordinaria y en último término ante este Tribunal, toda norma o toda aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad. La remisión que el propio precepto hace a las leyes obliga a entender, en consonancia con los datos que ofrece la experiencia, que la igualdad se predica sólo de las condiciones establecidas para el acceso a cada cargo o función, no a todos ellos, y que, por lo tanto, pueden ser distintos los requisitos o condiciones que los ciudadanos deben reunir para aspirar a los distintos cargos o funciones, sin que tales diferencias (posesión de determinadas titulaciones, edades mínimas o máximas, antigüedad mínima en otro empleo o función, etc) puedan ser consideradas lesivas de la igualdad. La exigencia que así considerada en sus propios términos derivada del art. 23.2 de la Constitución Española es la de que las reglas de procedimiento para el acceso a los cargos y funciones públicas y, entre tales reglas, las convocatorias de concursos y oposiciones se establezcan en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas como ya dijimos en nuestra Sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, pues tales referencias son incompatibles con la igualdad”*.

Por otra parte, el artículo 103.3 CE reconoce “...*el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad...*”, los cuales están íntimamente ligados con el principio de igualdad, tal y como se refleja en la STC 67/1989, de 18 de abril de 1989, FJ 1, al señalar que “...*ha de recordarse que el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del art. 103.3 de la Constitución, se refiere a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidad que se tomarán en consideración. Esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitraria en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad*”, o la STC 193/1987, de 9 de diciembre de 1987, FJ 5, que expresa que “...*autoriza a concluir que el art. 23.2 impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también violatorios del principio de igualdad todos aquéllos que, sin esa referencia, establezcan una desigualdad entre españoles*”.

Así y todo, es necesario descifrar el significado de ambos conceptos para entender su alcance y relación con el principio de igualdad; de esta forma, juristas como Luis Morell Ocaña o Eduardo García de Enterría se han acercado a la definición de ambos conceptos, señalando que el principio de mérito, de claro contenido objetivo, lo constituye el patrimonio que el ciudadano ha adquirido o posee, en relación con los esfuerzos realizados para conseguirlos y concretados en la experiencia profesional en determinadas categorías y servicios, titulaciones alcanzadas, formaciones realizadas, etc, mientras que el principio de capacidad, de contenido subjetivo, hace referencia a la demostración de los conocimientos, cualidades, aptitudes y habilidades para la realización de determinadas funciones y tareas, a través de la superación de las diferentes pruebas de los procesos selectivos.

Así lo viene a recoger la STS 1346/1986, de 3 de noviembre de 1986, FJ 2, que señala que “*El cumplimiento de los principios constitucionales de mérito y capacidad (artículo 103.3), determina la configuración de las Bases en función biunívoca de ambas variables recíprocamente estructurada por la finalidad o interés público en satisfacer con la máxima eficacia (artículo 103.1 de la constitución) las concretas necesidades que en*

términos de servicio público configuran la plaza o puesto de trabajo a cubrir con efecto constitutivo de relación funcional. Los méritos, en cuanto que factor predefinido, configuran prelación de capacidad de suyo objetiva. Los exámenes de oposición, en cuanto que evaluables por un Tribunal calificador, configuran apreciación subjetiva que encuentra factores de objetividad en el nombramiento predeterminado del Tribunal y su publicidad, y fundamento en la necesidad de verificar la actualización y concreción para la índole de la plaza de los conocimientos resultantes de los méritos mediante sujeción al conocimiento de un programa también prefijado como importante factor de objetividad”.

La vulneración de estos principios, supondrá la posibilidad de que las personas interesadas que consideren que las Administraciones Públicas seleccionadoras los han infringido a través de los actos y resoluciones emitidas, puedan comparecer en la jurisdicción contencioso-administrativa (*jurisdicción social para el personal laboral*), para la interposición del eventual recurso contencioso-administrativo para la defensa de sus intereses y derechos legítimos.

Adicionalmente, la especial protección del derecho fundamental de acceso con igualdad a las funciones públicas, a través del recurso de amparo (*de acuerdo a lo indicado en el artículo 53.2 CE*), teniendo en cuenta que este principio de igualdad del artículo 23.2 CE, tal y como indica la STC 293/1993, de 18 de octubre de 1993, FJ 4, no se circunscribe únicamente en el acceso a las funciones públicas, sino que abarca toda la relación funcional, consagrándolo como uno de los principios fundamentales bajo el que se sustenta el acceso a la función pública española.

Estos principios constitucionales de acceso a la función pública, fueron recogidos posteriormente en la LMRFP, y actualmente se encuentran recogidos en el artículo 55 del TREBEP⁷, a los que se añaden otra serie de principios que deben regir en la selección de todo el personal funcionario y laboral al servicio de las Administraciones Públicas:

a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases: hace referencia a la obligatoriedad de la divulgación de las convocatorias y sus bases como actos administrativos de carácter plúrimos, a través de los medios de publicidad legalmente establecidos, de forma que

⁷ También recogidos en artículo 91.2 LBRL, artículo 4 RGIPP, exposición de motivos RDRB.

permita al conjunto de la ciudadanía interesada el conocimiento general de las mismas para su eventual participación.

En este sentido, hay que tener en cuenta la importancia de las bases de la convocatoria como elemento principal del acceso a la función pública, puesto que la jurisprudencia las ha considerado “*la ley del concurso y/o oposición*”, considerando a las mismas como “*su ley, a la que quedan sometidos los concursantes, como la propia Administración...*”⁸, lo que implica una doble garantía para los futuros opositores, ya que conlleva por un lado, un cumplimiento por parte de la Administración Pública convocante de las reglas fijadas en las mismas, lo que impide en principio una actuación arbitraria por parte de la misma, y por otra lado, da a conocer a las personas interesadas de las reglas específicas que van a regular el proceso selectivo.

En el ámbito local, dicho principio se concreta en la obligatoriedad de la publicación de las bases en el Boletín Oficial de la Provincia y de las convocatorias en el en el Boletín Oficial del Estado, tal como señala el artículo 97 LBRL, artículo 3 y 15 del RGIPP y artículo 6 RDRB⁹.

Dicha publicación supone un requisito esencial para la eficacia de los mismos¹⁰, de acuerdo a lo señalado en el artículo 39.2 LPACAP, cuya ausencia implicaría un vicio de nulidad absoluta, de acuerdo al artículo 47.1.f) LPACAP, ya que vulneraría el derecho fundamental de acceso a la función pública consagrado en el artículo 23.2 CE.

De esta forma, podemos concluir que este principio de publicidad está ligado estrechamente con la naturaleza propia de la convocatoria oportuna, ya que supone un ofrecimiento general de la oferta a las posibles personas interesadas, lo que a su vez conecta con el cumplimiento del principio constitucional de igualdad, tal y como dice la STC 85/1983, de 25 de octubre de 1983, FJ 5, señala que “*Se sabe que la publicación es algo esencial a la convocatoria y que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de los que van a integrarse en los cuadros de la Administración, y, en definitiva, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, el servir al acceso en condiciones de igualdad a la función pública, derecho este incluido en el catálogo de los derechos fundamentales (art. 23.2 de*

⁸ STS 1323/2006, de 8 de marzo de 2006, entre otras.

⁹ En el caso de la CCAA de Aragón, el artículo 237 de LALALA.

¹⁰ STC 85/1983, de 25 de octubre de 1983, FJ 8 “*La publicidad es un elemento indispensable de exteriorización de la convocatoria*”.

la C.E.) y, desde el lado de la Administración, el satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes”.

b) Transparencia: supone una manifestación directa entre la actuación de la administración en su relación con los ciudadanos, al poner al alcance de estos últimos, toda la información derivada de la actuación de la Administración Pública correspondiente.

Este principio de actuación de la Administración Pública, ya fue recogido inicialmente en el artículo 3.5 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que actualmente supone un principio general de actuación de la misma de acuerdo a lo señalado en el artículo 3.1.c) LPACAP, y que tiene su máximo exponente en la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en el caso de esta CCAA.

En la actualidad, supone un derecho de la persona en su relación con las Administraciones Públicas de acuerdo al artículo 13.d) LPACAP, además de un fundamento de actuación para las Administraciones Públicas, de acuerdo al artículo 1.3.h) TREBEP.

Aplicado concretamente a nuestro caso de estudio, relativo al acceso a la función pública, supone la divulgación efectiva y clara del proceso selectivo en todas sus fases y de la actuación de los órganos selectivos (*pruebas a celebrar claras y concisas, criterios de corrección previamente establecidos, actos de trámite al alcance de los interesados, etc*).

c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección: en cuanto al principio de imparcialidad, recogido actualmente en el artículo 60.1 TREBEP, recuerda el TC en su reiterada jurisprudencia¹¹, la doble interpretación del mismo; por una parte, desde una perspectiva subjetiva, impidiendo la participación en los órganos de aquellas personas que hayan tenido “*una relación anterior indebida o inconveniente*”, y por otra parte bajo una visión objetiva, en relación a la prohibición de participación en estos

¹¹ STC 5/2004 de 16 de enero de 2004, STC 240/2005 de 10 de octubre de 2005 y STC 55/2007 de 12 de marzo de 2007, entre otras.

órganos de selección a aquellos que tengan cierta vinculación directa con las personas interesadas en el proceso selectivo, y que hoy día se concreta en los supuestos de abstención y recusación de los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, y en la prohibición expresa de aquellos funcionarios que hayan preparado a aspirantes para el acceso a la función pública recogido en el artículo 13.2 RGIPP.

En cuanto a la exigencia de profesionalidad (*también recogido actualmente en el artículo 60.1 TREBEP*), debe entenderse bajo el prisma de un criterio de especialización, consistente en que todos los miembros que pertenezcan al órgano selectivo, deben poseer los conocimientos mínimos y necesarios en aquellas materias sobre las que consta el proceso selectivo, para poder evaluar la capacidad y méritos de los aspirantes que participen en el mismo, bajo un criterio objetivos y técnicos.

Este criterio de especialización, se concreta por todas en la STC 176/2015, de 22 de julio de 2015, FJ 7, que señala que “...*el discernimiento de esa idoneidad de los aspirantes a una plaza en la función pública ha de corresponder exclusivamente a órganos calificadores compuestos por personas dotadas de la debida preparación científica y técnica en la materia propia de cada función o cargo (STC 174/1996, de 11 de noviembre, FJ 2). Es ésta una doctrina que se corresponde con la sentada, entre otras, en la SSTC 85/1983, FJ 8, y 215/1991, de 14 de noviembre, FFJJ 3, 4 y 5 [STC 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5]*”.

En este sentido, es necesario destacar la novedad del principio de especialización incorporada por el TREBEP bajo el prisma de la profesionalización de los miembros de los órganos selectivos, recogidos anteriormente en el artículo 19.2 LMRFP, 11 y 12.3 RGIPP y 4.e) RDRB.

Así pues, este criterio es indispensable para dotar de credibilidad al proceso selectivo correspondiente, bajo la emisión de juicios técnicos de las personas integrantes de los órganos de selección, y que permite impedir la intervención de terceros ajenos no competentes en la materia, que pudiera rebajar el nivel de eficiencia en la selección del personal funcionario de que se trate.

d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección: el principio de independencia permite a los miembros de los órganos selectivos, la actuación y toma de decisiones en el proceso selectivo de forma autónoma, alejada de la

intromisión tanto del equipo de gobierno existente en la Corporación correspondiente, como de otros intereses sociales y/o partidistas, y que se introduce como novedad en el TREBEP a propuesta de la Comisión de expertos que elaboró el Informe para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, y que entre otros principios que debían presidir el acceso al empleo público, recogían el de la *“garantía de la independencia del órgano de selección y de la imparcialidad de cada uno de sus miembros individualmente considerados”*.

Así pues, para evitar este tipo de injerencias sesgadas y garantizar la independencia de los miembros de los órganos selectivos, el artículo 60.2 TREBEP señala, por una parte, que *“El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección”*, y por otra parte, el apartado tercero de dicho artículo, recoge que *“la pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie”*.

En cuanto al principio de discrecionalidad técnica, ha sido definido por la jurisprudencia y doctrina administrativa, entre la que podemos destacar la STC 353/1993 de 29 de noviembre de 1993, FJ 3, la define como *“...presunción de razonabilidad o de certeza de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. Ahora bien, aquella presunción, en tanto que presunción iuris tantum, también podrá desvirtuarse si se acredita la infracción o desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación en el criterio adoptado”*.

Así pues, la emisión de los juicios de valor por parte de los órganos selectivos, en la valoración de los méritos y capacidades de los aspirantes en un proceso selectivo, de acuerdo a las bases aprobadas del mismo, pertenecen al ámbito de la discrecionalidad técnica de estos órganos selectivos, que únicamente encuentra limitación, en el caso de actuación bajo premisas arbitrarias, sean contrarias a las bases aprobadas o a la ley; en este sentido, podemos destacar la STS 104/2019 de fecha 31 de enero de 2019, que en base a una jurisprudencia consolidada recuerda que *“Los órganos administrativos a quienes corresponde la valoración de las pruebas de acceso a la función pública gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de las pruebas, que incluso merece la calificación de técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a*

los juicios que la Administración emita acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, pero ello no excluye el que los Tribunales puedan controlar la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho, entre los que, en estos casos, cobran especial interés los de mérito y capacidad expresamente señalados al efecto por el artículo 103 CE”.

e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar: este principio supone la configuración previa de todo el proceso selectivo a ejecutar, para la adecuada selección de los empleados públicos, de conformidad con las funciones o tareas que vayan a desarrollar.

Por lo tanto, supone un requisito esencial, definir la estrategia de recursos humanos necesaria, en relación a la configuración de los instrumentos de gestión de personal, a través de la definición de las plazas (*Plantilla de Personal*) y puestos (*Relación de Puestos de Trabajo*) a cubrir, para su posterior OEP y ejecución de la misma para la incorporación del personal necesario, de acuerdo a estas funciones o tareas a desarrollar.

Este principio no supone ninguna novedad en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que ya en el artículo 19.1 LMRFP señalaba que *“los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas”*, con una redacción similar al actual artículo 61 TREBEP, aunque con una mayor precisión y concreción en relación a las pruebas a superar, puesto que su apartado segundo señala que las mismas *“podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas”*, además que en su apartado quinto establece que para garantizar la objetividad y racionalización de los procesos selectivos, estas pruebas *“podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la*

exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos”¹².

Más concretamente para el ámbito local, el RDRB, alcanza una mayor precisión que lo comentado hasta el momento, dado que señala la obligatoriedad de un ejercicio práctico (*artículo 4.c) y 9*), así como unos requisitos mínimos en cuanto a las materias comunes y específicas a incluir en los programas recogidos en las bases de la convocatoria (*artículo 8*), en función de la Escala a la que pertenezca el personal a ingresar en la función pública y el grupo de clasificación¹³.

Como veremos y analizaremos más adelante, ya anticipamos que el cumplimiento de este principio en la selección de los empleados públicos, supondrá cierto problema en los procesos extraordinarios de estabilización de empleo temporal en el ámbito local, dado que de acuerdo a la disposición adicional primera de la Ley 20/2021, no serán de aplicación a estos procesos lo previsto en los artículos 8 y 9 del RDRB.

f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección:

La aplicación del principio de celeridad en la realización de los procesos selectivos, tiene una conexión íntima con el principio de eficacia consagrado en el artículo 103.1 CE, que permite seleccionar aquellos empleados públicos más idóneos en relación con su mérito y capacidad, para garantizar la prestación de servicios bajo el prisma de los intereses generales, bajo el principio de objetividad también consagrado en el artículo 103.1 CE.

A diferencia de lo que ocurre en ocasiones en el sector privado, la infracción en la regulación temporal de los trabajadores no se sanciona con la conversión en “*trabajador*” fijo de la empresa en el sector público, debido a las exigencias constitucionales de acceso a la función pública de los artículos 23.2 y 103.3, además de los principios rectores del artículo 55 TREBEP expuestos anteriormente¹⁴.

¹² Ver también artículo 5 RGIPP, en cuanto a que los procesos selectivos puedan incluir test psicotécnicos, entrevistas y cualquier otro sistema que asegure la objetividad y racionalidad del proceso selectivo.

¹³ Ver artículos 76, 77, disposición adicional sexta y disposición transitoria tercera, en cuanto a la clasificación de los cuerpos y escalas de acuerdo con la titulación exigida en los diferentes grupos.

¹⁴ Más allá de lo dispuesto para el trabajador personal laboral “*indefinido no fijo*”, por incumplimiento cualificado derivado, entre otras, por la STS 4859/2007, de 30 de mayo de 2007.

Así pues, el reconocimiento como personal funcionario de carrera (*o personal laboral fijo en su caso*), de forma directa y en ausencia de proceso selectivo alguno, no está permitido en nuestro ordenamiento jurídico, tal y como señaló la STC 302/1993, de 21 de octubre de 1993, FJ 3, que señala que *“Es patente que el mandato de integración automática, sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido, traspasa los límites impuestos, para la racionalización de las Administraciones públicas, en la Disposición transitoria sexta de la Ley de Medidas de la Función Pública, que permite convocar “pruebas específicas” en ciertos casos y con las limitaciones temporales allí señaladas, pero en modo alguno habilita a una integración automática que erija la antigüedad de los servicios prestados a la Administración en título único y excluyente de otros que legitime el acceso a la función pública, precepto legal que, como se dijo en la reseñada STC 151/1992, posee carácter básico en cuanto configura una excepción a la regla general recogida en el art. 19.1 de la Ley para el reclutamiento de los funcionarios por pruebas públicas, libres y objetivas”, y concluye en su fundamento jurídico cuarto que “...la exclusión de pruebas específica de acceso en la Ley autonómica viola la norma básica en la materia ex art- 149.1.18 y 149.1.1 de la Constitución”.*

Además, cualquier acceso a nuestra función pública como personal permanente, debe estar basado en los principios de constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, independientemente de que se ostente hasta la fecha la condición de personal funcionario interino o personal laboral temporal, aun tratándose de procesos de consolidación, tal y como nos recuerda la STC 27/1991, 14 de febrero de 1991, FJ 5, al señalar que *“...las disposiciones impugnadas se limitan a habilitar la práctica de pruebas específicas para el personal contratado o interino, sin que el carácter <<específico>> pueda o deba suponer ninguna restricción a la exigencia del mérito y capacidad para el acceso definitivo, como funcionarios de carrera, de este personal. La previsión legal de pruebas específicas para consolidar una situación precaria precedente no puede ser entendida, a la luz de los arts. 23.2 y 103.3 C.E., como autorización a la Administración para establecer o regular estas pruebas sin respetar los conceptos de mérito y capacidad, requisitos constitucionales, que no impiden el reconocimiento o evaluación del mérito consistente en el tiempo efectivo de servicios, pero que en ningún caso puede convertir a ese tiempo efectivo de servicios en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente, al tener que respetarse en todo caso,*

también para los interinos y contratados, los principios constitucionales de mérito y capacidad”.

De esta forma, una vez que hemos concluido la imposibilidad de integrarse como personal permanente en nuestra función pública sin el oportuno proceso selectivo, el acceso a la misma se produce a partir de los procesos selectivos convocados, mediante los sistemas de oposición, concurso – oposición o concurso, en donde en la fase de concurso, se puedan valorar, entre otros, los servicios prestados en la Administración Pública.

4.3 Sistemas selectivos de acceso a la función pública: oposición, concurso y concurso - oposición:

El artículo 91.2 LBRL señala que *“La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso – oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad”.*

Así pues, tres son los sistemas selectivos utilizados para el acceso a nuestra función pública, que tomando como referencia el artículo 4.2 RGIPP, consistirán en:

- Oposición: celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación.
- Concurso: comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y el establecimiento del orden de prelación de los mismos.
- Concurso – oposición: combinación de los dos sistemas anteriores.

Sin embargo, la opción por un sistema u otro no es aleatorio, sino que responde a una serie de reglas; el sistema ordinario de ingreso será el de oposición, salvo que, por la naturaleza de las plazas o tareas a desempeñar, sea más conveniente utilizar el sistema de concurso – oposición o concurso¹⁵, lo cual deberá estar debidamente justificado en el expediente que se lleve al efecto.

Además, la selección de los funcionarios en el ámbito local, se sujetará a lo dispuesto en los artículos 169 y siguientes del TRRL, en los que destaca que el ingreso en la Escala de

¹⁵ Artículo 4.1 RGIPP y artículo 2 RDRB.

Administración General, cualquiera que sea su subescala, se realizará siempre por el sistema de oposición¹⁶.

Igualmente, los colectivos de la Policía Local y de Bomberos se regirán principalmente por sus normas específicas, de acuerdo a lo señalado por el artículo 172.3 TRRL y disposición adicional tercera RDRB.

También, la selección de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, seguirán sus normas específicas contempladas en el Reglamento por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, aprobado por Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo.

Con todo, el precepto más relevante será el artículo 61 TREBEP donde se recoge de forma exhaustiva las características principales de los sistemas selectivos empleados, y del que podemos destacar sus apartados 6 y 7 que dicen lo siguiente:

“6. Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso – oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.

Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

7. Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso – oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos”.

Nada se indica en dicho artículo sobre el sistema de selección del personal funcionario interino o laboral temporal, más allá de lo indicado en el artículo 10.2 y 11.3 TREBEP, acerca de que serán públicos y que se aplicará los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de celeridad.

Por lo demás, serán de aplicación los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el resto de principios rectores del artículo 55 TREBEP analizados con detenimiento anteriormente, así como el resto de reglas señalados en el RDRB y de forma supletoria lo indicado por el RGIPP, de acuerdo a su artículo 1.3.

¹⁶ Que además tiene carácter básico de acuerdo al apartado 1.b) de la disposición final séptima del propio TRRL.

De esta forma y anticipándonos al siguiente capítulo, de acuerdo al artículo 8.2 TREBEP, los empleados públicos se clasifican en funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal y personal eventual; cada uno de estos tipos de personal con un régimen jurídico distinto, teniendo en cuenta la prevalencia del personal funcionario frente al laboral, de acuerdo al artículo 103.3 CE y a la STC 99/1987, de 7 de junio de 1987, y del que analizaremos a los aspectos más relevantes del régimen jurídico relativo al funcionario interino y del personal laboral temporal.

5. RÉGIMEN JURIDICO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS TEMPORALES: FUNCIONARIOS INTERINOS Y PERSONAL LABORAL TEMPORAL.

La selección de todo el personal al servicio de la Administración Pública¹⁷, ya tenga una relación permanente o temporal con la misma, se realiza igualmente bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad tal y como hemos descrito en el sistema de fuentes anteriormente; así se refleja en el artículo 10 TREBEP al señalar que *“Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad...”*.

Sin embargo, mientras que el nombramiento de funcionarios de carrera obedece a la cobertura de puestos de la RPT de carácter estructural, con su correspondiente dotación económica en la plantilla de personal *“para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente”*¹⁸, el nombramiento de funcionarios interinos obedece a *“razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia...con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera...”*, para los siguientes supuestos determinados en el artículo 10 TREBEP:

“a) La existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años, en los términos previstos en el apartado 4.

b) La sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario.

¹⁷ En relación a los empleados públicos del artículo 8.2 TREBEP, funcionarios de carrera, funcionarios interinos y personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, ya que el personal eventual es nombrado libremente,

¹⁸ Artículo 9 TREBEP.

c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

d) El exceso o acumulación de tareas por un plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses”.

Ambas relaciones de prestaciones de servicios, reguladas por el Derecho Administrativo, son similares en diversos aspectos fundamentales, pero con diferencias notables principalmente en los derechos que les asisten, sus sistemas de selección y principalmente en la permanencia en el puesto de trabajo.

No obstante, la diferencia entre estos regímenes jurídicos se difumina en ocasiones, debido a que dichas diferencias parecen diluirse principalmente por cuestiones derivadas de la crisis económica, las limitaciones presupuestarias, la pandemia de la COVID y principalmente la jurisprudencia y normativa producida en el ámbito europeo, que reconocen y amparan derechos al personal temporal como si de personal permanente se tratara.

5.1 Permanencia en el puesto de trabajo:

Es bien conocido que, debido a las limitaciones presupuestarias en cuanto a las restricciones de incorporación de personal permanente, sobre todo desde el año 2015, ha provocado la perpetuidad en el puesto de trabajo de funcionarios interinos/personal laboral temporal en plazas vacantes, por la imposibilidad de incorporación dichas plazas en las OEP correspondientes, tal y como indica el apartado 4 del artículo 10 TREBEP.

El artículo 21.uno.1 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, ya indicaba que *“a lo largo del ejercicio 2015 no se procederá...a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores...”* como regla general para la incorporación de personal al Sector Público, delimitando el apartado Dos de dicha ley para el año 2015, *“no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir*

necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales”, requiriendo autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o equivalente para la contratación de personal laboral temporal o nombramiento de funcionario interino, de acuerdo a dicho apartado.

De acuerdo a estas limitaciones y unido a que, la tasa de reposición de efectivos para la incorporación de personal permanente para colectivos específicos determinados en la normativa, se calcula *“sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario de 2014, dejaron de prestarse servicios en cada uno de los sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, previstos en el apartado anterior y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo”*, podemos deducir que estas limitaciones ha provocado un crecimiento exponencial en nuestras Administraciones Públicas de la temporalidad en el empleo público, dado que la incapacidad de incorporación de personal permanente impide el aumento de la tasa de reposición de efectivos, provocando un círculo vicioso de temporalidad de difícil solución.

Si bien es cierto que las posteriores leyes de presupuestos han ido relajando estos supuestos, aumentando la tasa de reposición de efectivos y permitiendo los supuestos de nombramiento/contratación de personal temporal¹⁹, estas limitaciones suponen uno de los pilares fundamentales del aumento de la temporalidad en el empleo público español, que ha caracterizado, como hemos comentado anteriormente, la perpetuidad en el nombramiento interino/contratación temporal del funcionario/personal laboral en la plaza vacante, diluyéndose la característica notable de permanencia en el puesto de trabajo entre personal funcionarios de carrera/personal laboral fijo y funcionario interino/personal laboral temporal.

Destacable en este sentido, que para separar este carácter permanente propio de los funcionarios de carrera/personal laboral fijo frente al personal permanente, inicialmente el artículo 1.1 del RD-ley 14/2021 y posteriormente el artículo 1.1 de la Ley 20/2021, introdujo la delimitación de un máximo de tres años la ocupación de plaza vacante por

¹⁹ Artículo 20, apartado Uno. 3 Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

funcionarios interinos, acentuando el cese del mismo transcurrido dicho plazo salvo convocatoria de la plaza ocupada, todo ello tras la modificación del artículo 10 TREBEP introducido por dicha normativa enunciada, en un intento, veremos en el futuro, de acotar de una vez por todas la duración de estos nombramientos interinos.

5.2 Retribuciones:

El artículo 25 TREBEP señala que *“los funcionarios interinos percibirán las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias correspondientes al Subgrupo o Grupo de adscripción, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo. Percibirán asimismo las retribuciones complementarias a que se refieren los apartados b), c) y d) del artículo 24 y las correspondientes a la categoría de entrada en el cuerpo o escala en el que se le nombre”*²⁰.

Especial énfasis a la retribución correspondiente a los trienios, por cuanto a partir de la promulgación del EBEP en el 2007 y posteriormente recogido por el TREBEP, a los funcionarios interinos *“Se reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del presente Estatuto que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo”*, en una *“transposición tardía”* de la Directiva 1999/70/CE, cuyo principio de no discriminación recogido en la cláusula 4, señala que *“Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas”*, lo que provoca en la práctica, que el sistema retributivo entre funcionarios de carrera vs funcionarios interinos sea realmente idéntico, más allá de la temporalidad en el ejercicio de sus funciones y en las atribuciones que se les pueda asignar.

En cuanto a las retribuciones del personal laboral, de acuerdo al artículo 27 TREBEP, estas se determinarán por la legislación social a través del convenio colectivo y el contrato

²⁰ Obviando para este análisis lo dispuesto en la disposición final cuarta TREBEP, en cuanto a la eficacia demorada del sistema retributivo contemplado en el TREBEP de acuerdo a su aplicación diversa, en función de la CCAA en la que nos encontremos y el desarrollo normativo que haya realizado esta.

de trabajo, sin introducir apreciaciones distintas en función de si se trata de personal laboral fijo o temporal.

5.3 Selección:

En cuanto a la selección de funcionarios interinos, como hemos avanzado precedentemente, se rige igualmente por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad; procedimientos que serán igualmente públicos y bajo otros principios como los de publicidad y celeridad, sobre todo teniendo en cuenta que la finalidad de su nombramiento tiene como último objetivo la cobertura inmediata del puesto ante la imposibilidad de nombramiento de funcionario de carrera²¹.

Más allá de lo señalado por el TREBEP, el artículo 27 RIGPP, en relación con el artículo 10.2 TREBEP, recoge unas someras indicaciones sobre la selección de los funcionarios interinos, indicando que los procedimientos llevados a cabo para su selección deberán posibilitar la máxima agilidad, dada la urgencia de cobertura de los puestos, y que deberán reunir, en todo caso, los requisitos de titulación y demás condiciones exigidas en las pruebas de acceso para los Cuerpos o Escalas como de si funcionarios de carrera se tratara, además de añadir que *“Las normas sobre selección de los funcionarios de carrera serán de aplicación supletoria a la selección de los funcionarios interinos en cuanto resulte adecuado a la naturaleza de éstos”*, de forma similar a lo recogido en artículo 10.5 TREBEP.

Es decir, más allá de señalar que las normas de selección de los funcionarios de carrera serán de aplicación a los funcionarios interinos en todo aquello que sea compatible por la diferencia entre ambos regímenes jurídicos, la única diferente entre ambos en cuanto a la forma de selección, es la aplicación, mayor si cabe, del principio de agilidad o celeridad para los funcionarios interinos por la necesidad urgente de cobertura de las plazas vacantes; aunque de los preceptos mencionados, no se delimita ninguna medida concreta para favorecer dicha agilidad en los procesos selectivos, podemos deducir que dichas medidas pueden ir orientadas a la reducción de los plazos en la selección, disminución de pruebas y/o temarios, siempre que se garantice el mérito y la capacidad, o la utilización de bolsas de empleo para quienes hayan aprobado algún ejercicio de las pruebas de acceso

²¹ Artículo 10.2 TREBEP.

de la categoría correspondiente, tal y como señala la disposición adicional primera del RDRB.

Finalmente, resaltar en este sentido la modificación introducida por el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 14/2021 y posteriormente ratificado por el artículo 1.1 de la Ley 20/2021, en el artículo 10.2 TREBEP, por cuanto se recoge que *“El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera”*, como forma de resaltar la diferencia entre ambos regímenes jurídicos y determinando la imposibilidad de transitar de un régimen temporal a uno permanente sin la realización de un nuevo proceso selectivo.

5.4 Carrera profesional:

También se difumina la línea que separa las diferencias entre el personal permanente y temporal, en la aplicación tardía de la Directiva 1999/70/CE, en cuanto a la inexistencia de razones objetivas que justifiquen dicha diferencia de trato entre ambos tipos de personal.

De esta forma, podemos destacar en cuanto a la consolidación de grado por personal interino la STS 1592/2018, de 7 de noviembre de 2018, que entiende que no está justificada la aplicación al personal interino de un régimen distinto aplicable al personal permanente, que señala expresamente que *“En aplicación de lo razonado, debemos responder que lo dispuesto en el artículo 70.2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 364/1995, que establece el modo de adquisición del grado personal, resulta de aplicación no sólo a los funcionarios de carrera, sino también a los funcionarios interinos, y ello a la luz de la jurisprudencia del TJUE sobre la aplicación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada”*, sobre todo teniendo en cuenta que las reglas generales para la consolidación de grado personal exigen *“el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción...”* de acuerdo a dicho artículo 70.2 RGIPP, y los nombramientos de funcionarios interinos, aun naciendo con horizonte temporal corto, muchas veces se perpetúan mucho más allá de los tres años.

Aunque de forma más tímida, también se han pronunciado los tribunales para permitir acceder a la provisión de puestos de trabajo y/o promoción interna al personal temporal; así lo demuestra la STSJ Cataluña 1103/2022, de 25 de marzo de 2022, que permite acceder a dichos procesos por parte del personal temporal del Ayuntamiento de Barcelona, en igualdad de condiciones que el personal funcionario de carrera o el personal laboral fijo, siempre y cuando se dispongan del resto de requisitos exigidos, conservando “creemos” su condición de personal temporal, todo ello al amparo también de la Directiva 1999/70/CE, en aplicación de su principio de no discriminación (*cláusula 4*); habrá que estar a lo dispuesto por otros Tribunales de nuestro país, hasta que se pronuncie de nuevo al TS en recurso de casación al respecto.

5.5 Funciones a desempeñar:

En nuestro país existe un régimen dual de empleados públicos, formado por funcionarios públicos y personal laboral; a pesar de que la CE en su artículo 103.3, ha establecido un sistema prevalente del personal funcionario en nuestras Administraciones Públicas, no fue hasta la STC 99/1987, de 7 de junio de 1987 mencionada anteriormente, en la que se fijó la prevalencia del personal funcionario frente al personal laboral en nuestra función pública, permitiendo la existencia del personal laboral, pero para casos y funciones muy concretas que la ley debía determinar; así de esta forma, inicialmente en el artículo 15.1.c) de la LMRFP y actualmente en los artículos 9.2 y 11.2 TREBEP recogen que puestos y funciones pueden desempeñar este tipo de personal.

Sin embargo, más problema presenta el ejercicio de las funciones públicas bajo una relación de interinidad, en lo referente al conjunto de potestades inherentes al cargo de funcionario y especialmente en el ejercicio de la autoridad en su sentido más estricto, referido a materia sancionadora o disciplinaria, compulsión sobre las personas y especialmente respecto al uso de la fuerza y el orden público.

El artículo 92.2 LBRL señala que *“Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos, serán desempeñados por personal funcionario”*, y añade el apartado tercero de dicho artículo que *“Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el*

ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”²².

Cuestión compleja donde las haya, ya que los posicionamientos de los tribunales no han sido unánimes en ocasiones, contradiciéndose en los pronunciamientos planteados, como es el caso de la posibilidad de que los funcionarios interinos puedan ejercer como policías locales, STS 828/2019, de 14 de junio de 2019, FJ 7, concluía que “...ninguna duda había respecto a que existía ya una reserva legal respecto a los puestos de policía local que debían ser cubiertos por funcionarios, por lo que la inclusión en el 2013 en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local del término <carrera> da a entender una mayor restricción al concepto...así la pura literalidad de la nueva redacción del art. 92.3 LBRL confiere cobertura a la interpretación de la Sala de Bilbao modificándose, por razón del cambio legislativo, el criterio sostenido en la STS de 12 de febrero de 1999, casación en interés de ley...en consecuencia, tras la modificación del artículo 92.3 LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre no resulta ajustado a derecho el nombramiento de agentes de la Policía Local en régimen de interinidad, dada la regulación especial de la norma frente al carácter general sentado en el apartado 1 con remisión al EBEP”.

Sin embargo, posteriormente la STC 106/2019, de 19 de septiembre de 2019, justificaba justamente lo contrario en la interpretación que realizaba del artículo 92.3 LBRL, señalando que nunca se había interpretado en el ordenamiento jurídico local la exclusión de la participación de funcionarios interinos en el ejercicio de las tareas reservadas a funcionarios de carrera, ya que “...implicaría que una interpretación del mismo como norma prohibitiva del nombramiento de funcionarios interinos para todas esas funciones reservadas impediría no solo el nombramiento de funcionarios interinos para los cuerpos de policía local, sino en general para cualquier cuerpo o escala de las entidades que integran la administración local, aunque esos cuerpos no ejerzan funciones de las estrictamente reservadas a funcionarios en el artículo 92. TREBEP”.

Como podemos observar, cuestión compleja a resolver para aquellas cuestiones que impliquen ejercicio de autoridad pero que, en la práctica diaria de las Administraciones

²² También lo dispuesto en el artículo 132 TRRL.

Públicas locales, no se estima diferencia alguna entre las funciones que puede desarrollar un funcionario interino frente a uno de carrera, o el personal laboral fijo en relación con el temporal.

5.6 Situaciones administrativas:

Dicha cuestión está regulada para los funcionarios de carrera principalmente en los artículos 85 a 92 del título VI TREBEP.

En principio, la regulación realizada en dicho título VI, que permite la suspensión temporal del vínculo con la Administración Pública empleadora, solo sería de aplicación para los funcionarios públicos con nombramiento permanente, dado que la relación excepcional, temporal y urgente del funcionario interino, resulta incompatible con el reconocimiento de estas situaciones administrativas.

Así por ejemplo lo expresa, la STS 42/2023, de 19 de enero de 2023, que argumenta que el disfrute de la situación de excedencia voluntaria por parte del funcionario interino, no tiene otro interés particular que el de dejar de prestar el servicio para el que ha sido nombrado, lo que es incompatible con la naturaleza de dicho nombramiento, señalando que sí existen razones objetivas que justifiquen el trato distinto al trabajador por razón del carácter temporal de su empleo a que se refiere la cláusula cuarta de la Directiva 1999/70/CE, y concluyendo que *“la excedencia voluntaria por interés particular prevista en el artículo 89.2 del Estatuto Básico del Empleado Público no resulta de aplicación a los funcionarios interinos”*.

Con todo, sí que es cierto que el TC ha extendido el ámbito subjetivo de aplicación de algunas de estas situaciones administrativas a los interinos de larga duración, como puede ser, entre otras, la aplicación de la excedencia por cuidado de familiares y concretamente la STC 203/2000, de 24 de julio de 2000, que justificaba la posibilidad de que una funcionaria interina pudiera disfrutar de una excedencia para el cuidado de los hijos mejores en que *“...además de cooperar al efectivo cumplimiento del deber de los padres de prestar asistencia de todo orden a los hijos, durante su minoría de edad (art. 39.3 CE), constituye, en efecto, un derecho atribuido por el legislador a trabajadores y empleados públicos en orden a hacer efectivo el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de garantizar el instituto de la familia (art. 39.1 CE)”*.

Dicho lo cual, si bien es cierto que estas STC que amparan situaciones administrativas aplicables al personal funcionario interino, lo es para los funcionarios interinos de larga duración, es previsible que la desaparición de los mismos por los procesos de extraordinarios de estabilización estudiados, no haga necesario más pronunciamientos jurisdiccionales en cuanto a la aplicación de dichas situaciones administrativas al personal temporal.

Por lo que respecta a las situaciones administrativas del personal laboral, éstas se regirán por el TRLET y los convenios colectivos que les sean de aplicación, de acuerdo al artículo 92 TREBEP.

Como conclusión, podemos finalizar señalando la complejidad del régimen jurídico del personal interino (*y dentro del mismo por las diferencias notables entre las relaciones laborales y de derecho administrativo*), por cuanto aunque la legislación básica en materia de función pública delimita las diferencias con el personal permanente, la jurisprudencia europea y nacional ha ido perfilando dichos regímenes jurídicos acercándolos en muchas ocasiones, eliminando las líneas que separan unos a otros con la equiparación de derechos; a pesar de ello, la ejecución de los procesos extraordinarios de estabilización, que tiene como objetivo la disminución de la temporalidad en nuestras Administraciones Públicas, debería permitir la reducción del nombramiento/contratación del personal interino únicamente para las cuestiones concretas, urgentes y temporales contempladas en la normativa, delimitando entonces las características propias y diferenciadoras de ambos tipos de personal.

6. PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN – CONSOLIDACIÓN, DE ACUERDO A LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA DEL TREBEP Y DE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO DEL AÑO 2017 Y 2018.

6.1 Introducción:

Los procesos de consolidación de empleo temporal como solución a la temporalidad existente, comenzaron en la década de los 80, una vez reconocida la existencia de personal vinculado a la Administración Pública con un vínculo temporal.

Uno de estos primeros procesos tuvo lugar con la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, en cuya disposición transitoria novena, se regulaba un proceso restringido de acceso al empleo público, para aquellos profesores interinos que cumplieran ciertos requisitos de antigüedad y titulación y superaran unas pruebas de idoneidad²³; dichos procesos selectivos restringidos fueron impugnados por el Gobierno Vasco, pero sin embargo la STC 26/1987, de 27 de febrero de 1987, FJ 14, indicaba que *“Resulta, por tanto, aplicable al caso la reiterada doctrina de este Tribunal en el sentido de que el principio de igualdad consagrado por el art. 14 de la Constitución – de igualdad en la ley en el supuesto que estamos examinado -, no impide el legislador valorar situaciones diferentes para regularlas de distinta manera, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual”*, en relación a la restricción de participación a la ciudadanía en general, y en concreto a los profesores encargados de curso.

Otro proceso de consolidación de empleo temporal más reciente, tuvo lugar con la aprobación de la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud, donde se convocan procesos al amparo, como no podría ser de otra manera, de lo dispuesto del artículo 149.1.18 CE, donde sean de aplicación los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la condición de personal estatutario fijo.

La configuración de esos procesos extraordinarios de consolidación, *“con carácter excepcional y por una sola vez”*, de acuerdo a su artículo 4, estaba justificada por una parte por la judicialización de los procesos convocados al amparo de la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud, vigente en aquel momento, y por tanto dilación en la incorporación de personal permanente, lo que provocó un incremento exponencial de personal temporal, además de que se quería poner solución a los altos porcentajes de temporalidad antes de la transferencia de las competencias de gestión sanitaria a las CCAA, para evitar trasladarles este problema.

²³ Apartados 2 y 3 de la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica 11/1983.

La articulación de estos procesos mediante el sistema de concurso – oposición, con la existencia de una fase de méritos relativos a la experiencia profesional en el desempeño de puestos de trabajo como personal estatutario, permitía la participación de personas interesadas sin experiencia previa en el sector, de forma similar a lo formulado por la Ley 20/2021 que veremos posteriormente²⁴.

A pesar de la existencia de diferentes procesos de consolidación de empleo temporal desde la década de los 80²⁵, los procesos más relevantes en este ámbito, hasta la llegada de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta TREBEP y lo dispuesto en las LPGE17 y LPGE18, tuvieron lugar al amparo de lo dispuesto en la LMRFP.

La disposición adicional cuarta LMRFP impedía a partir del año 1984 a las Administraciones Públicas, la realización de contratos de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo, por lo que, en relación a su disposición transitoria sexta, instaba al Gobierno a la clasificación de los puestos a desempeñar hasta la fecha por este tipo de personal, para según los diferentes casos, clasificarlos en funcionarios públicos, personal laboral y personal laboral temporal.

De esta forma, el apartado 2 de la disposición transitoria sexta LMRFP permitía que *“Todo el personal que haya prestado servicio como contratado administrativo de colaboración temporal o como funcionario de empleo interino podrá participar en las pruebas de acceso para cubrir las plazas de nueva creación.*

En todo caso, estas convocatorias de acceso, deberán respetar los criterios de mérito y capacidad, mediante las pruebas selectivas que reglamentariamente se determinen, en las que se valorarán los servicios efectivos prestados por este personal”.

Como podemos deducir de dicho precepto, se confirma una vez más, la consideración de proceso extraordinario y único como procedimiento de solución a problemas anómalos y coyunturales, pero siempre a través de procesos que respeten los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad sobre los que se asientan nuestro sistema de acceso a la función pública, y en los que se vuelve a reconocer como mérito a tener en cuenta, los servicios prestados anteriormente en la Administración Pública.

²⁴ Ámbito subjetivo de participación en el proceso extraordinario de consolidación de empleo en el artículo 3 de la Ley 30/1999, formulados de forma similar lo dispuesto en los artículos 56 y 57 TREBEP.

²⁵ Ver también entre otros, lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Finalmente, destacar los preceptos siguientes:

Por una parte, lo dispuesto en el apartado 3 y 4 de la disposición transitoria sexta LMRFP, que habilita a las CCAA, para la convocatoria de pruebas específicas, para el personal contratado administrativo de colaboración temporal, de similar forma que lo descrito anteriormente.

Por otra parte, lo recogido en el artículo 27.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que señala que *“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23, 2, de la Constitución, no podrá reconocerse un derecho preferente para ingreso en los Cuerpos o Escalas que creen las Comunidades Autónomas mediante la celebración de pruebas restringidas o por cualquier otro procedimiento de acceso, al personal contratado por aquéllas con anterioridad a la aprobación de la legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios que se dicte en desarrollo del artículo 149, 1, 18 de la Constitución”*.

De la observancia de ambos preceptos, y como anticipación a nuestro posterior análisis, podemos resaltar una de las causas que justificarán la formulación de estos procesos extraordinarios: el proceso de descentralización territorial español, con la formación de las Administraciones autonómicas y locales, que necesitarán disponer del personal suficiente para asumir eficientemente las competencias asumidas.

6.2 Procesos extraordinarios de estabilización - consolidación de acceso al empleo público:

Este tipo de procesos de carácter extraordinario, surgen para solucionar problemas coyunturales, relativos a una alta tasa de personal temporal, mediante la formulación de procesos selectivos con características singulares que, en alguno de sus preceptos reguladores, que analizaremos más adelante, se alejan del procedimiento ordinario.

No obstante, para continuar con el análisis de este tipo de procesos, debemos realizar dos apuntes iniciales:

En primer lugar, el paradigma desde donde se enfoca la realización de este tipo de procesos: así pues, se pueden configurar desde el punto de vista de la reducción de la temporalidad, o bien, desde la conversión del personal temporal en personal permanente; del peso relativo que tenga un planteamiento u otro, se formarán procesos selectivos

diferentes, ya que en caso de plantearse procesos selectivos cuya importancia radique en la conversión del personal temporal en permanente, se priorizará por establecer una fase de concurso donde primen los servicios prestados en la Administración Pública, entre otros méritos.

En segundo lugar, aunque los términos “*estabilización*” y “*consolidación*” se utilizan de forma indistinta por la generalidad, debemos indicar que se tratan de términos ligeramente diferentes; mientras que el término “*estabilización*” tiene como objetivo la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas, la expresión “*consolidación*” tiene como finalidad la fijeza del personal temporal.

En este trabajo académico nos centraremos en los procesos estrictamente de estabilización, es decir, en aquellos cuyo objetivo principal sea la reducción del personal temporal al servicio de las Administraciones Públicas, con independencia de la fijeza o no de este personal temporal, y cuyo acceso esté abierto a la ciudadanía en su conjunto interesada, al margen de la regulación realizada posteriormente por el legislador.

Destacar en este sentido que los procesos extraordinarios de consolidación – estabilización, cuyo acceso esté restringido por quien ostente hasta la fecha la condición de personal temporal de dicha Administración Pública, infringen el artículo 23.2 CE como derecho fundamental de acceso al empleo público en nuestro país, por lo que la jurisprudencia únicamente los ha admitido de forma excepcional y siempre bajo supuestos habilitados por ley, tal y como hemos comentado anteriormente respecto la disposición transitoria sexta LMRFP.

6.3 Procesos extraordinarios de estabilización del TREBEP, y las LPGE17 y LPGE

18:

6.3.1 Disposición transitoria cuarta TREBEP:

Con la promulgación en primer lugar, de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y posteriormente del TREBEP en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 103.3 CE, se regula por primera vez en una ley básica moderna, diferentes instrumentos de reducción de temporalidad en nuestra función pública.

En primer lugar, resaltar el artículo 10.4 TREBEP (*también 10.4 del derogado EBEP*), antes de su modificación dada por el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 14/2021 y del artículo 1.1 de la Ley 20/2021, que en relación al nombramiento de funcionarios interinos

en plazas vacantes, señala que “...las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización”.

Del análisis de este precepto, deducimos que hay un mandato para las Administraciones Públicas de acotar la temporalidad en sus organizaciones, puesto que obliga a incluir las plazas vacantes ocupadas por personal interino en la OEP en la que se produce su nombramiento, y en todo caso en la siguiente salvo que se decidiera su amortización.

En el ámbito local, dicho precepto hay que ponerlo en consonancia con el artículo 89 y 92.3 LBRL, 130.2 y 132 TRRL, y 8 y 9.2 del TREBEP, con respecto al personal al servicio de dichas entidades locales, y la necesidad de disponer de personal funcionario de carrera, para el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, tal y como hemos señalado anteriormente.

Sin embargo, dicha medida orientada a la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas, ha resultado ser un fracaso en la práctica por diferentes motivos:

- Las limitaciones en las tasas de reposición para la incorporación de personal permanente, de conformidad con lo dispuesto en las diferentes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, han impedido la aprobación de la oportuna OEP para dar cumplimiento al artículo 10.4 TREBEP, especialmente desde el año 2015 con los objetivos europeos de reducción del déficit público y estabilidad presupuestaria²⁶, sobre todo teniendo en cuenta la prevalencia de las tasas de reposición de las diferentes leyes de presupuestos generales del estado, frente al artículo 10.4 TREBEP de acuerdo a la jurisprudencia nacional y al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13 CE²⁷.

- El plazo de ejecución de la OEP de tres años previsto en el artículo 70 TREBEP, ha provocado una dilación indebida en la resolución de los procesos selectivos correspondientes, que ha retrasado la “transformación” del personal temporal en

²⁶ El artículo 21 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, señala expresamente que “A lo largo del ejercicio 2015 no se procederá...a la incorporación de nuevo personal”, con las excepciones de determinadas entidades y sectores y siempre cuando se cumplan criterios económicos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

²⁷ STS 1432/2017, de 25 de septiembre de 2017.

permanente, por la falta de planificación estratégica de recursos humanos, además de la existencia de intereses clientelares y favoritismos; asimismo, no en pocas ocasiones, a pesar de la inclusión de dichas plazas en la OEP, no se ha procedido posteriormente a su ejecución por lo que se ha producido su caducidad sobrevenida de la misma y de los procesos que no hubieran finalizado en el transcurso de esos 3 años, tal y como recoge la jurisprudencia²⁸.

- Tampoco se ha producido la amortización de las plazas ocupadas por personal interino y no incluidas en la OEP, por no dismantelar la prestación de servicios públicos²⁹, lo que, unido a la no delimitación temporal de nombramientos de funcionarios interinos en plazas vacante en el TREBEP, ha provocado la perpetuidad de los mismos en dichas plazas durante años³⁰.

- Por último, no existe un “*régimen sancionador*” para quien incumpla la obligación de aprobación y ejecución de la OEP en el supuesto planteado, ni para los responsables técnicos encargados de desarrollarlos, ni para el órgano político que tenga que impulsarlo y aprobarlo; mientras no exista un sistema de exigibilidad de resultados, el personal encargado de la tramitación y desarrollo de todos estos procesos, podrá retrasar la ejecución de los procedimientos selectivos derivados de estas OEP o incluso retrasarlos deliberadamente, y quedar impune.

En segundo lugar, destacar lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta del TREBEP que señala expresamente:

“1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

²⁸ STS 1747/2018, de 10 de diciembre de 2018.

²⁹ En el ámbito local, tener en cuenta las competencias de los municipios y servicios a prestar de los mismos del artículo 25 y 26 LBRL.

³⁰ El plazo máximo de tres años en plaza vacante de nombramiento de funcionarios interinos, se produjo con ocasión de la aprobación del Real Decreto-ley 14/2021, en vigor desde el 7 de julio de 2021.

3. *El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.*

Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto”.

De lo dispuesto en dicho artículo podemos destacar lo siguiente:

- A pesar de que el precepto indica que se trata de procesos de “consolidación”, de acuerdo a lo que hemos explicado anteriormente, creemos que se trata de procesos de estabilización propiamente, dado que se permite el acceso general a las personas interesadas de conformidad con la aplicabilidad del apartado 1 del artículo 61 TREBEP, sin ningún tipo de restricción en cuanto a requisitos de acceso, más allá de los generales.
- Se tratan de procesos potestativos para las Administraciones Públicas, dada la redacción del precepto al indicar que “podrán efectuar”, por lo que en principio no sería un instrumento adecuado para reducir la temporalidad al permitir su uso de forma voluntaria.
- Aunque se traten de procesos “extraordinarios”, se aplican igualmente los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad sobre los que se asientan nuestro sistema de acceso a la función pública.
- El legislador utiliza indistintamente los términos “puestos” y “plazas”, cuando son términos completamente diferentes; mientras que la plaza, está ligada a la plantilla de personal y sirve como acceso a la función pública, de acuerdo a la clasificación en los cuerpos, escalas, subescalas, clases y categorías de conformidad con el artículo 167 TRRL y el contenido señalado en el artículo 90.1 LBRL y 126 TRRL, el puesto, unido a las relaciones de puesto de trabajo posee un carácter más objetivo, en relación con las funciones y tareas que realiza el empleado público, de acuerdo al contenido señalado en los artículos 90.2 LBRL, 126.4 TRRL y 74 TREBEP; en este sentido, creemos que lo que el legislador ha querido reflejar es la regularización de situaciones anómalas, respecto la

temporalidad en el empleo público, a través de los grandes instrumentos de gestión de personal, como son la plantilla y las relaciones de puestos de trabajo³¹.

- En todo caso, dichas plazas deben estar dotadas presupuestariamente, de conformidad con lo señalado en el artículo 14 LMRFP y el artículo 173.5 TRLH, que contempla la nulidad de pleno derecho de cualquier resolución o acto administrativo que se adopte sin la oportuna consignación presupuestaria.

- La temporalidad exigida para la convocatoria de estos procesos extraordinarios, es para aquellos puestos o plazas “*desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005*”, lo que a priori parece un horizonte temporal adecuado, si tenemos en cuenta que dicha previsión fue recogida inicialmente en el Estatuto Básico del Empleado Público promulgado en el 2007, por lo que permitía resolver la temporalidad existente hasta la fecha, que unido a lo dispuesto en el artículo 10.4 TREBEP analizado anteriormente, permitiría a la Administración Pública correspondiente mantener unos bajos porcentajes de temporalidad en su personal.

- Con respecto a que “*el contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria*”, parece respetar el principio rector de acceso al empleo público general analizado anteriormente del artículo 55.2.e) TREBEP.

- Del precepto analizado, no se desprende ningún otro tipo de restricción ni limitación, por lo que, con respecto al ámbito local, será igualmente de aplicación el RDRB, con respecto a los temarios exigidos y las pruebas a establecer en los procesos selectivos que se convoquen por este procedimiento.

- Por último, se señala con respecto la fase de concurso que “*podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria*”.

En este sentido, es curioso como el legislador indica la posibilidad de incluir “*entre otros méritos*”, la experiencia previa en los puestos objeto de la convocatoria; dado que se trata de un proceso extraordinario, las reglas fijadas para el acceso a dicho empleo público deberán ser diferentes al acceso ordinario, por lo que, sin ninguna duda, la experiencia previa en dichos puestos de trabajo será uno de los méritos a tener en cuenta, sobre todo

³¹ Recordar la obligatoriedad para el ámbito local de formar la relación de puestos de trabajo de la entidad, de acuerdo a lo señalado en el artículo 16 LMRFP.

teniendo en cuenta, las diferentes “*presiones*” ejercidas por las secciones sindicales y trabajadores temporales sobre la inclusión de dicho mérito, para tener una mayor facilidad de acceso precisamente por reunir las condiciones señaladas en dicha disposición.

La cuestión a debatir en este aspecto, será la valoración que se le otorgará a este tipo de mérito y la posibilidad de inclusión de otro tipo de méritos (*formación, titulaciones, etc*), de acuerdo con lo señalado por el propio precepto en su artículo 61.3 TREBEP con respecto a que “...*la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo*”.

De esta forma, la valoración de otros méritos y la baremación concreta de los mismos por parte de las Administraciones Públicas, quedaba a la discrecionalidad de la misma, de acuerdo a la planificación de recursos humanos, y en gran parte a la negociación con la representación sindical, de acuerdo al artículo 37.1.c) TREBEP.

A este respecto, recordar la jurisprudencia del TS, que recoge que la valoración de la experiencia previa en la Administración Pública correspondiente no es contraria a derecho, dado que no excluye de la participación por quien no ostente la condición de empleado público y temporal, siempre y cuando la valoración de dicha experiencia no sea desproporcionada, y sea reflejada de forma general y abstracta, sin referencias individuales ni concretas que suponga directa, o indirectamente una reserva *ad personam*³².

Además, el artículo 21 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 señala que la limitación contenida en el párrafo anterior alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la Disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

Hoy en día, las previsiones del TREBEP se encuentran totalmente superadas, por cuanto la fecha del 2005 ya se encuentra subsumida en la LPGE 2018 y Ley 20/2021.

6.3.2 LPGE17:

Por otro lado, la LPGE17 en su artículo 19.uno.6, recogía que “...*podrán disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el 90 por ciento*

³² STS 3709/2008, de 27 de junio de 2008 y STS 878/2019, de 24 de junio de 2019.

de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 3 de diciembre de 2016³³.

Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2017 a 2019 y serán coordinador por los Departamentos ministeriales competentes.

La tasa de cobertura temporal en cada ámbito deberá situarse al final del período por debajo del 8 por ciento.

La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.

De la resolución de esos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

Con el fin de permitir el seguimiento de la oferta, las Comunidades Autónomas deberán certificar al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas ocupadas de forma temporal existentes en cada uno de los ámbitos afectados.

Además de lo previsto en los párrafos anteriores, las administraciones públicas, podrán disponer en los ejercicios 2017 a 2019 de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal de aquellas plazas que, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, estén dotadas presupuestariamente y, desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal. A estas convocatorias les será de aplicación lo previsto en el apartado tercero de la citada disposición transitoria.

³³ Posteriormente, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, ampliará esta tasa adicional hasta un 100 % de las plazas.

La regulación de dicho precepto, es fruto del Acuerdo para la mejora del empleo público de fecha 29 de marzo de 2017, firmado por el Ministro de Hacienda y Función Pública y la representación sindical CCOO, UGT y CSIF, que tenía como objetivo “...analizar el porcentaje de interinidad en los servicios públicos esenciales y buscar fórmulas que refuercen la estabilidad de las plantillas de personal en dichos ámbitos, en colaboración con el resto de Administraciones Públicas y dentro de los límites y reglas de gasto establecidos”.

Por ello, en este acuerdo se proponía que se incluyera en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2017, la autorización para que las Administraciones Públicas pudieran convocar, sin que computara a efectos de tasa de reposición, aquellas “...plazas que, desde hace al menos tres años, vengan estando ocupadas por personal con una vinculación temporal, de forma que se pueda reducir, a lo largo de los próximos tres años, y en un máximo de un 90 %, las plazas ocupadas de forma temporal y la cifra de personal con una vinculación temporal existente a la fecha de firma de este acuerdo”.

Además de ello y fruto de este acuerdo, se refleja una tasa adicional al margen de las tasas de reposición para los ejercicios 2017 a 2019, de acuerdo a los términos previstos en la disposición transitoria cuarta TREBEP analizada anteriormente.

La regulación de los procesos extraordinarios de estabilización de la LPGE17 supone un avance a los previstos en la disposición transitoria cuarta del TREBEP, del que podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Al igual que ocurría con los procesos extraordinarios derivados de la disposición transitoria cuarta del TREBEP, se tratan de procesos potestativos por parte de la Administración Pública, al indicar expresamente que “...podrán disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal...”; dicho carácter opcional, va anticipar el fracaso en la utilización de estos tipos de procesos para la reducción de temporalidad, principalmente debido a una falta de gestión de recursos humanos para llevar a cabo una gestión eficaz de la aprobación y desarrollo de los procesos selectivos, por la falta de decisión política para aprobar numerosas plazas en la OEP, por las repercusiones negativas en forma de votos de quienes ven su plaza incluida en dicha OEP, y principalmente por las presiones de los ciertos sectores de las secciones sindicales, que abogan por los intereses de sus afiliados y futuro electorado, que consideran injusto la superación de un proceso selectivo para obtener la permanencia, porque estiman que

todos los años de prestación de servicios, es suficiente para acreditar la capacidad para la ocupación indefinida en su plaza.

- En consonancia con lo dispuesto por el artículo 173.5 TRLH, las plazas a convocar deben estar dotadas presupuestariamente.

- Se amplía el horizonte temporal de las plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente, hasta “*al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016*”, de lo que se deduce el poco éxito en la aplicabilidad del artículo 10.4 TREBEP y la ejecución de las OEP, que motiva a su vez este nuevo horizonte temporal, para disminuir el porcentaje de temporalidad en las Administraciones Públicas.

- Se proporciona cierto margen de planificación y coordinación para la articulación de estos procesos extraordinarios, al permitir su convocatoria y ejecución en los ejercicios 2017 a 2019.

- Se establece por primera vez en una norma con rango de ley, un objetivo de temporalidad para las Administraciones Públicas, por debajo del 8 %.

- De acuerdo a nuestro sistema de acceso a la función pública, siguen siendo de aplicación, como no podría ser de otra manera, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además del de publicidad.

- La articulación de estos procesos, siempre y cuando se respeten los principios anteriores, deberá ser objeto de negociación con la representación sindical, de acuerdo a lo señalado en el artículo 37.1.c) TREBEP.

- Se permite adoptar diferentes medidas que permita una coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas, para el desarrollo de estos procesos, de conformidad con lo señalado en los artículos 103.1 CE, 3.1.k) LRJSP, 36.1.b) LBRL y 246.2 LALALA.

- Se confirma la obligatoriedad de ofertarse en este tipo de procesos “*plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal*”; por una parte, la naturaleza estructural de las plazas, viene determinada por aquellas que forman parte de la actividad habitual de la Administración Pública convocante, en relación con los servicios que presta a la ciudadanía y que así consta en las relaciones de puestos de trabajo, por lo que quedan descartados aquellos otros nombramientos/contratos temporales, relativos a sustitución transitoria de titulares o

acumulación de tareas, entre otros, y que no consten en la relación de puestos de trabajo de dicha Administración Pública, por otra parte, al ofertarse plazas ya ocupadas por personal temporal, se intensifica la idea de las políticas de contención de gasto, en armonía con los objetivos señalados por la Unión Europea relativos a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

- A diferencia de lo que ocurría con anterioridad, existe un seguimiento para este tipo de OEP extraordinaria, puesto que las CCAA deberán certificar ante el Ministerio de Hacienda y Función Pública (*o equivalente entendemos*), el número de plazas ocupadas de forma temporal, de manera que se pueda realizar un control exhaustivo y preciso sobre el número total de plazas que se van a ofertar por este método, impidiendo a las Administraciones Públicas sobrepasar los límites establecidos³⁴.

- Además de por lo descrito anteriormente, el carácter extraordinario de estos procesos en el ámbito local, se deriva también de mantenerse al margen de lo dispuesto en el artículo 169 TRRL³⁵, en cuanto al ingreso en las diferentes subescalas de la escala de Administración General que, de acuerdo a dicho precepto, se realizará siempre por oposición libre.

- Por último y junto a esta medida, se autoriza una tasa adicional de reposición para la estabilización de empleo temporal en los términos de la disposición transitoria cuarta TREBEP; a diferencia de lo que ocurría en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, esta autorización supone un paso más allá en la estabilización de empleo temporal, dado que se autoriza de forma adicional a la tasa de reposición ordinaria fijada en la LPGE17.

Debido a la singularidad de este tipo de procesos extraordinarios, y en aras de fijar una serie de criterios generales a seguir para el conjunto de las Administraciones Públicas, se elaboró una guía orientadora que recogía los “*Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la ley de presupuestos generales del Estado para 2017*”, de acuerdo a las consideraciones realizadas por la Comisión de Coordinación del

³⁴ Resaltar de forma generalizada esta remisión de información entre entidades locales y la Administración del Estado, de acuerdo a lo señalado en el artículo 56 LBRL.

³⁵ Que de acuerdo a la disposición final séptima del TRRL, tiene el carácter de básico.

Empleo Público y por los representantes que en la misma participan de las CCAA y de la Federación Española de Municipios y Provincias.

De este documento, podemos extraer las siguientes conclusiones más destacables:

- Se delimitan de una forma más clara y concisa lo indicado en la Ley, con respecto a la forma de calcular la tasa de reposición adicional, señalando que la misma no puede acumularse entre sectores, destacando que tanto las plazas convocadas al amparo de la disposición adicional cuarta y las ocupadas por indefinidos no fijos por sentencia, no se tienen en cuenta para el cálculo de esta tasa adicional de reposición.

- La oferta de estas plazas tienen que obedecer a prestación de servicios que responda a necesidades estructurales, siempre y cuando dispongan de cobertura presupuestaria, por lo que se autoriza a la regularización previa de los instrumentos de gestión de personal (*relación de puestos de trabajo y plantilla de personal*) para poder proceder a su oferta y cobertura posterior.

- Quedan prohibidas las convocatorias restringidas, ya que dichos procesos deben cumplir en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, por lo que se permite la participación de cualquier ciudadano interesado en el mismo, sin restricción de ostentar hasta la fecha de forma temporal las plazas objeto de convocatoria; esto refuerza la idea de que se trata de procesos de estabilización y no consolidación, puesto que se estabiliza plazas y no personas, con independencia del sistema selectivo escogido y los méritos a tener en cuenta en una fase de concurso.

- Los sistemas selectivos a utilizar, son los indicados por la doctrina del TC y el artículo 61 TREBEP, señalando que, dadas las características especiales de este tipo de procesos, se considera de especial interés fijar una fase de concurso.

- Considerando la necesidad de establecer una fase de concurso, la misma no se puede utilizar para superar la fase de oposición, no puede tener carácter eliminatorio, no debe superar un máximo de un 40 % del total del proceso selectivo para garantizar la seguridad jurídica y se podrán valorar los servicios prestados previos en las Administraciones Públicas, además de otro tipo de méritos profesionales o académicos.

- Especialmente interesante es la valoración de los servicios prestados previos en las Administraciones Públicas, estableciendo una serie de recomendaciones concretas de los mismos a valorar, consistentes en tener en cuenta únicamente la misma categoría o cuerpo de funcionarios a valorar o reflejar una graduación que valore en mayor medida los

servicios prestados en dicha categoría o cuerpo, sin diferenciar la puntuación en función de la Administración en la que se hayan prestado dichos servicios para una misma categoría, salvo que exista una justificación objetiva que lo pueda justificar, tal y como lo ha reflejado el TC en su reiterada jurisprudencia, en STC 107/2003, de 2 junio de 2003 o STC 27/2012, de 1 de marzo de 2012, entre otras muchas.

- Al contrario de lo señalado expresamente en el artículo 19.Uno.6 de la LPGE17, dadas las características especiales de estos procesos, deberán ser objeto de negociación colectiva en su ámbito correspondiente, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 37.1.c), en el marco de la normativa básica del TREBEP y de la propia LPGE17.

- Además, de existir normativa específica que rijan los procesos selectivos, se aplicará la misma, por lo que en el ámbito local será de aplicación principalmente, el RDRB.

6.3.3 LPGE18:

Mediante Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, se ordena publicar el II Acuerdo Gobierno – Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y las organizaciones sindicales CCOO, UGT y CSIF, para continuar, entre otros objetivos, en la senda de la reducción de la temporalidad iniciada con las medidas de la LPGE17, para situarla en un techo máximo del 8 %.

Como resultado de dicho acuerdo, la LPGE18 en su artículo 19.uno.9 contemplada que *“Además de lo establecido en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en los siguientes sectores y colectivos: personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos. En las Universidades Públicas, sólo estará incluido el personal de administración y servicios.*

Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2018 a 2020 y serán coordinados por los Departamentos ministeriales competentes.

La tasa de cobertura temporal de las plazas incursas en los procesos de estabilización, deberá situarse al final del período, en cada ámbito, por debajo del 8 por ciento.

La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.

De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal”.

En comparación con lo regulado por la LPG17, supone una línea continuista con pocas novedades al respecto, ya que la LPGE18 subsume los supuestos de la LPGE17, en concreto:

- Se alcanza el 100 % de la tasa adicional para la estabilización de empleo temporal, ampliando el horizonte temporal, al menos, a los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017.
- Las OEP de estos procesos deberán publicarse en los boletines correspondientes en los ejercicios 2018 a 2020.
- Para el seguimiento de esta oferta, se añade la información proporcionada a través del Sistema de Información Salarial del Personal de la Administración (ISPA).

No obstante, además de lo regulado en la LPGE18, el acuerdo entre gobierno y sindicatos, contempla expresamente la aplicabilidad del principio de celeridad, para la correcta y ágil tramitación de las convocatorias realizadas y evitar así la caducidad sobrevenida de las OEP aprobadas, por el transcurso de los 3 años sin que finalicen; todo ello, en previsión de los numerosos procesos que tuvieron que organizar las diferentes Administraciones Públicas, para solucionar el alto porcentaje de temporalidad de su personal.

Pese a todo, dada las numerosas plazas a incluir en estas OEP de estabilización, y la complejidad de articular la ejecución de los procesos selectivos oportunos desde su

negociación y aprobación de bases y convocatorias hasta la ocupación real y efectiva de las respectivas plazas, el artículo 11 del Real Decreto ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, permitió por un lado la ejecución de las OEP cuyo vencimiento se produjera en el ejercicio 2020, prorrogado durante el ejercicio 2021, así como la ampliación hasta el 31 de diciembre de 2021, para aprobar y publicar en los diarios oficiales oportunas las OEP que articularan los procesos de estabilización de empleo temporal derivados de la LPGE17 y LPGE18, en un intento de dotar a las Administraciones Públicas de un horizonte temporal más amplio para la estabilización de sus plantillas.

Por último, y tal como indica el acuerdo, será de aplicación los criterios comunes para el proceso de estabilización que surgieron a raíz del acuerdo de 2017.

En principio, no parece que pueda realizarse distinción entre los procesos extraordinarios de estabilización de empleo temporal convocados al amparo de la LPGE17 y LPGE18, más allá de las características propias de la determinación temporal de las plazas objeto de convocatoria y sus plazos de publicación y ejecución, ya que ambos están centrados en reducir la temporalidad en las Administraciones Públicas (*no estabilizar personas*), bajo procesos selectivos que garanticen en todo casos los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, a través del sistema preferente de concurso – oposición, en el que se prime en dicha fase de concurso la valoración de la experiencia previa en el sector público, entre otros méritos; además, autoriza la realización de procesos de acuerdo a la disposición transitoria cuarta TREBEP, para aquellas plazas que no cumplan con los criterios establecidos en dichas leyes de presupuestos.

En cuanto a la legalidad de estos procesos extraordinarios de estabilización derivados de la LPGE17 y LPGE18, el TS ha tenido ocasión de pronunciarse admitiendo su legalidad y argumentando que dichos procesos no vulneran la Directiva 1999/70/CE, al señalar en la STS 78/2023, de 24 de enero de 2023, FJ5, que *“En definitiva, las medidas que reducen la temporalidad y pretenden estimular la duración indefinida en el desempeño de la función pública, mediante la cobertura indefinida de las plazas, como es el caso, no pueden vulnerar la Directiva 1999/70/CE, que se basa fundamentalmente, según su propio Preámbulo, en <reconocer que los contratos de duración indefinida, son, y seguirán siendo, la forma más común de relación laboral>. No se transgrede el Acuerdo*

Marco de la expresada Directiva cuando la finalidad es la reducción de la temporalidad y la cobertura indefinida de las plazas ofertadas.

Acorde con lo expuesto, fácilmente se colige que la respuesta a la cuestión de interés casacional es que el artículo 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, no vulnera la Directiva 1999/70/CE, a tenor de la jurisprudencia de esta Sala Tercera”.

Con todo ello, se pone fin a un periodo de dudas aproximado 5 años, acerca de la legitimidad de estos tipos de procesos para la reducción de la temporalidad, que influirá sin duda a la cuestionable legitimidad de futuros procesos de estabilización que se lleven a cabo por el sistema de concurso – oposición.

7. PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN – CONSOLIDACIÓN, DE ACUERDO A LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO.

7.1 Introducción:

A pesar de las iniciativas realizadas por las diferentes disposiciones del TREBEP, de la LPGE17 y LPG18, estos no fueron suficientes para la reducción de la temporalidad en el empleo público en España, por lo que era necesario continuar realizando esfuerzos en este sentido.

El Gobierno Nacional consciente de esta situación, aprobaba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 16 de junio de 2020, que tenía un triple objetivo, tal y como indica su introducción: apoyar a corto plazo la recuperación tras la crisis sanitaria, impulsar a medio plazo un proceso de transformación estructural, y llevar a largo plazo a un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental.

Dicho Plan estructurado en 10 palancas y 30 componentes para lograr estos objetivos, entre otras cuestiones, se centra en su palanca nº 4 hacia la consecución de una Administración del siglo XXI y cuya reforma nº 11 se orienta hacia la modernización de las Administraciones Públicas, gran reto de la sociedad española para adaptarla a las necesidades actuales; en consecuencia, se planifican 4 ejes, donde el segundo está orientado a la reducción de la temporalidad de los empleados públicos y mejora de su

formación, y cuya reforma nº 1 se centra en la simplificación y digitalización de los procesos y procedimientos administrativos, así como reducir la temporalidad en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas.

Posteriormente, se firmaba el 5 de julio de 2021 el Acuerdo sobre el plan de choque para reducir la temporalidad en las Administraciones Públicas, entre el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y la representación sindical de CCOO, UGT y CISF; en dicho acuerdo, se plasmaba el compromiso de todas las partes de continuar con los esfuerzos en la reducción de la temporalidad en el empleo público español, debido a que la evolución de la jurisprudencia nacional e internacional en la aplicación de los procesos selectivos en base a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, además de la evolución de las plantillas y de la propia gestión de personal en el seno de las Administraciones Públicas en aplicación de los procesos extraordinarios de estabilización de la LPGE17 y LPG18, hacía necesario impulsar de nuevo un Acuerdo para la estabilización.

Con el objetivo de reducir la temporalidad por debajo del 8 % (*objetivo ya planteado en los anteriores acuerdos*), se acuerdo introducir de nuevo un proceso de estabilización de empleo temporal para todas la plazas de carácter estructural, que dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020 y que no hayan sido incluidas en los procesos de estabilización que preveían la LPG17 y LPG18, para que los mismos finalicen antes de 31 de diciembre de 2024.

Como en los procesos de estabilización de empleo temporal anteriores, estos procesos deberá respetar en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad y libre concurrencia, a través del sistema de concurso-oposición, con una valoración de la fase de concurso del 40 %, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente, todo ello, en el marco de la negociación colectiva establecido en el artículo 37.1.c) TREBEP que hemos señalado anteriormente en numerosas ocasiones.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en los 2 Acuerdos de reducción de temporalidad mencionados anteriores, este presentaba al menos, las 3 novedades siguientes:

- Se reconoce por primera vez el derecho a una compensación económica, para el personal funcionario interino o personal laboral temporal que ocupe plazas ofertadas en dichos procesos extraordinarios de estabilización, que cese en su puesto de trabajo por la no superación del proceso de estabilización, ya que el acuerdo señala que *“la no superación del proceso selectivo por la persona que ocupe el puesto o la plaza objeto de estabilización dará lugar a la compensación económica para el personal funcionario interino afectado de veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo. La no participación en el proceso selectivo no generará compensación alguna. En el caso del personal laboral temporal la compensación consistirá en la diferencia entre el máximo de veinte días y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades”*.

El reconocimiento de esta indemnización para el personal funcionario interino o laboral temporal como consecuencia de la extinción de su relación de servicio con la Administración Pública empleadora, supone una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, que tiene como resultado la interpretación y aplicación de la Directiva 1999/70/CE.

- En el ámbito de la Administración local, no serán de aplicación a estos procesos extraordinarios, lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del RDRB, en relación a las características de los ejercicios de los procesos selectivos, lo cual tendrá una repercusión importante en el desarrollo de los mismo, hecho que analizaremos más adelante.

- Se configura y delimita de una manera más específica el régimen jurídico del funcionario interino, como la delimitación temporal distinta para los funcionarios interinos en plaza vacante y por exceso o acumulación de tareas, entre otras cuestiones.

Como resultado del acuerdo firmado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y Sindicatos para la reducción de la temporalidad en las Administraciones

Públicas, se aprobó el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público³⁶.

La aprobación de esta normativa, además de intentar resolver el problema de la alta temporalidad en nuestras Administraciones Públicas, pretendía dar respuesta a las reivindicaciones realizadas por el personal temporal de larga duración al servicio de las mismas, de conversión de su relación laboral en indefinida o fija, por transposición y aplicación de la Directiva 1999/70/CE de forma directa sin la exigencia de proceso selectivo alguno; así viene reflejado en su exposición de motivos, al indicar las posturas compartidas reiteradamente por los Tribunales de Justicia españoles y europeos sobre que *“...no cabe en nuestra Administración la transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente. Esta opción está excluida categóricamente en el Derecho español, ya que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo sólo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”*.

Sin embargo, la aprobación y convalidación de este Real Decreto-ley, a pesar de sus loables objetivos, no estuvo exenta de problemáticas y diferencias políticas durante toda su tramitación, por la falta de consenso entre el partido gobernante y el resto de actores.

Después de todo, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86.2 CE, el Real Decreto-ley 14/2021, fue sometido a debate y votación de totalidad por el Congreso de los Diputados en la sesión realizada el 21 de julio de 2021, en la que se pactó su convalidación final, así como su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, con ciertas cesiones políticas ante la falta de apoyos parlamentarios para su convalidación; estas exigencias políticas, sustentadas por plataformas de personal temporal y sindicatos, pasaban por el planteamiento de establecer una fase de oposición de carácter no eliminatoria, además del acceso a la condición de personal permanente mediante el sistema de concurso de méritos, para aquel personal con al menos 10 años de antigüedad en el puesto de trabajo, sin la exigencia de los exámenes propios de una fase de oposición.

Finalmente, como resultado del acuerdo entre PSOE, PNV y ERC en la Comisión de Hacienda y Función Pública del 11 de noviembre de 2021, en la que se proponía una

³⁶ Recurrida por el Grupo Parlamentario VOX, mediante recurso de inconstitucionalidad nº. 6345/2021 (BOE nº 28 de 2 de febrero de 2022).

reducción en la exigencia temporal de los concursos de méritos, así como la determinación de una fase de oposición no eliminatoria para los procesos de estabilización que se lleven a cabo por el sistema de concurso-oposición, y a través de los trámites procedimentales oportunos, fue aprobada la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que venía a sustituir al Real Decreto-ley 14/2021³⁷.

Dicha Ley, a diferencia de su predecesora, introduce dos novedades muy importantes:

- Por una parte, la habilitación para que las Administraciones Públicas puedan fijar una fase de oposición no eliminatoria para los procesos extraordinarios que se rijan por el sistema de concurso-oposición; cuestión potestativa para las Administraciones Públicas, a diferencia de lo que se pretendía fijar en las negociaciones políticas previas, en donde se quería exigir en todo caso el carácter no eliminatorio de los exámenes de la fase de oposición; este carácter potestativo dará como resultado procesos extraordinarios configurables y muy diferentes entre las diferentes Administraciones Públicas convocantes, de acuerdo a la presión negociadora ejercida por los sindicatos y políticos.
- Por otra parte, la obligatoriedad de convocatoria por el sistema de concurso de aquellas plazas que, cumpliendo ciertos requisitos *“hubieron estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016”*, horizontal temporal muy inferior a los 10 años exigidos inicialmente en su tramitación.

Como podemos observar, la inclusión de estos dos preceptos convierte a los procesos extraordinarios, en verdaderos procesos de consolidación, puesto que prioriza la estabilización del personal temporal de larga duración en la plaza objeto de convocatoria, en detrimento de la consecución del objetivo de disminución de la temporalidad en nuestras Administraciones Públicas.

El objetivo principal de la Ley 20/2021, se concreta en alcanzar una temporalidad en el empleo público español por debajo del 8 % de las plazas estructurales, de acuerdo a lo señalado tanto por su exposición de motivos como por el artículo 2.3, actuando bajo tres dimensiones principales: la adopción de medidas inmediatas para remediar la elevada temporalidad existente, la articulación de medidas eficaces para prevenir y sancionar el

³⁷ Salvo por lo dispuesto en la disposición final segunda de la Ley 20/2021.

abuso y fraude en la temporalidad en el futuro, y por último, la potenciación en la adopción de herramientas y de una cultura de la planificación para una mejor gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas.

La Ley 20/2021 supone un “*avance*” en la reducción de la temporalidad en nuestras Administraciones Públicas, puesto que además de la realización de procesos selectivos extraordinarios por el sistema de concurso oposición que ya se contemplaba en el artículo 2 del Real Decreto-ley 14/2021, en los que se podía determinar que la fase de oposición no fuera eliminatoria, ahora se incorpora en la disposición adicional sexta, una “*convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración*” mediante el sistema de concurso, cuestión novedosa y que no aparecía en los anteriores procesos extraordinarios de estabilización derivados de la DT 4 TREBEP, LPGE17, LPGE18 y Real Decreto-ley 14/2021.

La cuestión más relevante en estos momentos, es determinar si estos procesos, ya de consolidación de personal temporal por el sistema de concurso, se ajustan a los principios constitucionales de acceso a nuestra función pública, de igualdad, mérito y capacidad.

7.2 Justificación de los procesos extraordinarios de estabilización por el sistema de concurso:

La doctrina constitucional, en su STC 27/1991, de 14 de febrero de 1991 principalmente³⁸, ha avalado el sistema de concurso como acceso a la función pública, como sistema excepcional siempre que cumplan una serie de requisitos ineludibles:

- Es necesario justificar la excepcionalidad del sistema elegido, fundamentado únicamente en la singular, puntual y transitoria necesidad de la Administración, en este caso, de reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas, para lograr un servicio público eficaz y eficiente; así pues, en este caso, se admitiría la diferencia de trato de forma excepcional, si es un medio adecuado para resolver una situación también excepcional.
- La utilización de dicho sistema excepcional debe realizar por una sola vez.

³⁸ STC 161/1998, de 14 de julio de 1998, STC 12/1999, de 11 de febrero de 1999 y STC 130/2009, de 1 de junio de 2009, entre otras.

- La aprobación de dicha medida mediante una norma con rango de Ley, que permita la cobertura necesaria de convocatoria de los procesos selectivos por dicho sistema, sin que otros instrumentos normativos de rango inferior puedan hacerlo.

Por lo tanto, una vez vistos los extremos conforme la doctrina constitucional actual, exige para admitir la selección de personal permanente mediante el sistema de concurso, una vez analizado lo dispuesto para ello en la disposición adicional sexta en relación con la octava de la Ley 20/2021, habrá que comprobar el cumplimiento de dichos requisitos; en cuanto a los procesos llevados a cabo por el sistema de concurso – oposición, no plantearían, en principio problemas en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, de acuerdo a lo señalado por STS 78/2023 de 24 de enero en relación con los procesos extraordinarios de estabilización derivados de la LPGE 17 y LPGE 18, y celebrados por el sistema de concurso – oposición.

Veamos a continuación los diferentes procesos extraordinarios de estabilización de empleo temporal recogidos en la Ley 20/2021:

7.3 Procesos celebrados por el sistema de concurso – oposición:

El artículo 2 de la Ley 20/2021 recoge la regulación principal de los procesos de estabilización mediante el sistema de concurso – oposición, de la siguiente forma³⁹:

“1. Adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

Sin perjuicio de lo que establece la disposición transitoria primera, las plazas afectadas por los procesos de estabilización previstos en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.Uno.9 de

³⁹ Anteriormente artículo 2 Real Decreto-ley 14/2021.

la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, serán incluidas dentro del proceso de estabilización descrito en el párrafo anterior, siempre que hubieran estado incluidas en las correspondientes ofertas de empleo público de estabilización y llegada la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, no hubieran sido convocadas, o habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado sin cubrir.

2. Las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, así como el nuevo proceso de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022 y serán coordinados por las Administraciones Públicas competentes.

La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2022.

La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

3. La tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales.

4. La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas en el desarrollo de los mismos en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

Sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección será el de concurso – oposición, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

En el supuesto de que en la normativa específica sectorial o de cada Administración así se hubiera previsto, los mecanismos de movilidad o de promoción interna previos de cobertura de plazas serán compatibles con los procesos de estabilización.

5. De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

...

7. Con el fin de permitir el seguimiento de la oferta, las Administraciones Públicas deberán certificar al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas estructurales ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados”.

Del análisis y estudio de dicho precepto y de la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de estos procesos de fecha 1 de abril de 2022, podemos destacar las siguientes cuestiones:

- Aun cuando en la exposición de motivos y el artículo 2.3 de dicha Ley, se especifique el objetivo de que la tasa de cobertura temporal se sitúe por debajo del 8 % de las plazas estructurales, el foco principal se va trasladando no solo ya en la reducción de la temporalidad en nuestras Administraciones Públicas, sino que esta lo sea través de la consolidación del personal temporal que ocupe dichas plazas estructurales, por la determinación concreta de que los ejercicios de la fase de oposición puedan no ser eliminatorios, lo que desde luego facilita, más aún si cabe, la superación de este tipo de procesos por quienes presten servicios en la Administración Pública convocante; esta temporalidad estructural se entiende respecto al nombramiento de funcionarios interinos en plaza vacante del artículo 10.1.a) TREBEP o el equivalente en la legislación social para el personal laboral temporal.

- Pese a que la Ley 20/2021 tiene carácter básico, de acuerdo a su disposición final primera, la finalidad de proporcionar al conjunto de las Administraciones Públicas de un modelo normalizado común para estos procesos, se diluye en cuanto se concede un poder negociador superior a los señalados por ley, al poder decidir libremente una fase de oposición no eliminatoria, una fase de concurso prácticamente configurable al deseo de

la Administración Pública fruto de la negociación colectiva, y la ausencia prácticamente en su totalidad de la determinación de las pruebas y/o temarios de la fase de oposición, que se acentúa con la no aplicación en el ámbito local del RDRB, de acuerdo con el apartado tercero de la disposición adicional primera, lo que va a provocar, sin ningún género de duda, tantos procesos “*excepcionales*” como Administraciones Públicas existentes, donde la selección de los empleados públicos al servicio del interés general, va a depender del territorio que nos encontremos, y de la presión negociadora de los diferentes agentes, en favor prácticamente en la mayoría de los casos, de quien ya ostente la condición de personal público de dicha Administración Pública.

Esta cuestión nos parece muy relevante, dado que a pesar del reconocimiento de la negociación colectiva como uno de los pilares fundamentales para determinar las condiciones de trabajo de los empleados públicos, quizá el legislador debería haberse preocupado de proporcionar un marco más concreto y común para el conjunto de las Administraciones Públicas, sobre todo si tenemos en cuenta el marco constitucional del que partimos, y de que la objetividad con la que se deben prestar los servicios en favor del interés general, únicamente se puede conseguir si se selecciona a quienes deben prestarla bajo un tratamiento común y garantista, que garantice una prestación de servicios de calidad a la ciudadanía con independencia del territorio donde nos encontremos.

- Estos procesos de estabilización excepcionales, suponen una continuación a los ya iniciados por las LPGE17 y LPGE18, ya que se permite subsumir en los primeros, aquellas plazas no convocadas o convocadas y que hayan quedado sin cubrir de dichas leyes de presupuestos, facilitando esta transición legislativa y abarcando en un único proceso de excepcional, la estabilización de todas las plazas con independencia de su aprobación y horizonte temporal, lo que sin duda va a provocar de convocarse y resolverse en tiempo y forma, una disminución drástica de la temporalidad en nuestras Administraciones Públicas.

- Se trata de procesos obligatorios para el conjunto de las Administraciones Públicas, dado que el artículo 2.2, lo recoge expresamente al señalar expresamente que “*Las ofertas de empleo...deberán aprobarse y publicarse...la publicación de las convocatorias...deberá producirse...la resolución de estos procesos...deberá finalizar...*”.

- La autorización de la tasa adicional para la estabilización de plazas que permite el artículo 2 de esta Ley, debe cumplir una serie de requisitos ineludibles para su posterior convocatoria:

- Deben ser plazas de naturaleza estructural, es decir, aquellas cuyo desempeño esté ligado con las competencias que en el ámbito local, deban prestar los municipios de acuerdo a lo señalado en los artículos 25 y siguientes LBRL (*competencias propias o por delegación*)⁴⁰, en relación con las funciones habituales que supongan la actividad ordinaria y del correcto funcionamiento de la Administración Pública en cuestión; por lo tanto, queda excluida, a priori, cualquier otra modalidad de nombramiento/contratación de personal temporal que no obedezca a necesidades estructurales de la entidad correspondiente, como la ejecución de programas de carácter temporal o exceso de tareas para funcionarios interinos del artículo 10.1 TREBEP, o cualquier modalidad no estructural para el personal laboral contemplada en el TRLET, salvo que gocen de sustantividad propia y deba regularizarse para su inclusión en los instrumentos de ordenación de personal de la entidad.

- La determinación concreta, de que dichas plazas *“estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos”*, nos hace reflexionar acerca de la confusión en ocasiones del legislador entre plazas y puestos, a través de los instrumentos que las recogen, plantillas de personal y relaciones de puestos de trabajo; aun así, supone tanto la obligación como la oportunidad de la Administración Pública correspondiente, de regularizar las relaciones de empleo temporales que sean necesidades estructurales de la entidad, incorporando dichos puestos en la relación de puestos de trabajo o instrumento similar⁴¹.

- En cuanto a que las plazas estén *“dotadas presupuestariamente”*, está ligado intrínsecamente con el principio de cobertura presupuestaria, en cuanto a que no puede adoptarse ningún acto administrativo sin la oportuna dotación económica fiscalizada por el órgano de intervención, cuya omisión ocasionaría la nulidad de pleno derecho, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre,

⁴⁰ Aunque hablemos de forma genérica del término municipio, se encontraría encuadrada cualquier tipo de entidad local del artículo 3 LRBL.

⁴¹ Dicha obligación la encontramos en el artículo 16 LMRFP.

General Presupuestaria y TRLH; vinculado a lo enunciado posteriormente por la ley, de la imposibilidad de que por la resolución de estos procesos, pueda derivarse incremento de gasto.

- La determinación del horizonte de que las plazas hayan estado “*ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020*”, no hace más que confirmar la continuidad de los procesos extraordinarios de estabilización iniciados por la disposición transitoria cuarta TREBEP, LPGE17 y LPGE18, dada la ampliación temporal de las plazas objeto de estabilización enunciado anteriormente; en cuanto al concepto de ocupación “*ininterrumpida*” de la plaza objeto de convocatoria, se considera que no supone una interrupción los periodos de tiempo en los que esté vacante mientras se realiza el procedimiento administrativo correspondiente para ocuparla tras el cese anterior, siempre que dicho plazo no sea superior a tres meses, lo que va a provocar la utilización de bolsas de empleo temporal para el nombramiento/contratación de personal temporal.

- Está excluido de este proceso extraordinario, las plazas ocupadas por personal eventual o de designación política (*de confianza o asesoramiento*) recogidas en el artículo 12 TREBEP, por cuanto aunque sean plazas de carácter estructural que formen parte de las plantillas de personal⁴², no lo son sus ocupantes por obedecer siempre a cuestiones de índole política, ligadas al grupo municipal correspondiente y nombradas y cesadas con ocasión de su formación y aparición en la entidad correspondiente; por el contrario, se podrán incluir las plazas ocupadas por personal indefinido no fijo por sentencia judicial, siempre que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 2.1 de la Ley.

- Igualmente serán susceptibles de estabilización las plazas a tiempo parcial, pero será a través de la negociación colectiva en cada ámbito, donde se concretará las especialidades de estabilización de este tipo de plazas.

- Inicialmente de la legislación básica, se contemplaba únicamente un cronograma mínimo en cuanto a que la ejecución de las OEP, como instrumento de personal inicial para la incorporación del personal a las Administraciones Públicas, debían desarrollarse

⁴² Artículo 90.1 LBRL.

en el plazo improrrogable de tres años⁴³; actualmente en las previsiones de la Ley, se estipula una programación en el tiempo del desarrollo de estos procesos extraordinarios de estabilización, por la que las bases debían estar aprobadas y publicadas antes del 1 de junio de 2022, las convocatorias realizadas antes del 31 de diciembre de 2022 y la resolución de los procesos antes del 31 de diciembre de 2024; por una parte, proporciona un calendario a la entidad correspondiente, para la organización y gestión de sus recursos humanos, para cumplir en plazo y forma el desarrollo y resolución de estos procesos extraordinarios, y por otra parte, se da cierto cumplimiento al principio de agilidad⁴⁴, para desarrollar en un plazo corto de tiempo de estos procesos en el conjunto de las Administraciones Públicas, al ser una cuestión indisponible para estas.

- Con respecto a las titulaciones académicas exigidas para el ingreso en los distintitos cuerpos, escalas, subescalas y clases de funciones y categorías del personal laboral, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 76 y 77, disposición adicional sexta, disposición transitoria tercera TREBEP, en relación con la competencia del Estado para establecer, reglamentariamente, los títulos académicos requeridos para poder participar en los diferentes procesos selectivos; especial relevancia en el ámbito local supone lo recogido en el artículo 169 TRRL en cuanto a las titulaciones exigidas para la Escala de Administración General, sobre todo para lo dispuesto para el ingreso en la Subescala Técnica, de acuerdo a su carácter básico derivado del apartado 1.b) de la disposición final séptima TRRL.

- Nada se deriva de los preceptos analizados en cuanto al órgano de gobierno competente para la aprobación de la OEP que recoja las plazas de estabilización, por lo que se acudirá principalmente, a lo dispuesto para el Alcalde de municipios de régimen común al artículo 21.1.g) LBRL⁴⁵, y Junta de Gobierno Local para municipios de gran población al artículo 127.1.h) LBRL y demás disposiciones concordantes⁴⁶.

⁴³ Artículo 70 TREBEP y enunciado en las diferentes leyes de presupuestos generales del Estado, actualmente en el artículo 20.Tres.3.b) de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

⁴⁴ Artículo 3.1.d) LRJSP analizado con anterioridad.

⁴⁵ Para las Diputaciones Provinciales, acudir al artículo 34.1.g) LBRL.

⁴⁶ Competencias para el Alcalde del artículo 41.14.a) y del Presidente de la Diputación Provincial 61.12.a) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, así como las leyes específicas de cada CCAA como puede ser el artículo 14.1.i) de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, en cuanto a la atribución al Gobierno de Zaragoza para aprobar la OEP.

- Estos procesos selectivos, deberán garantizar, en todo caso y como no podía ser de otra manera de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de libre concurrencia y publicidad; estos procesos extraordinarios tienen el mismo fundamento constitucional de acceso a las funciones públicas que los procesos ordinarios y de acuerdo al sistema de acceso a la función pública española analizado anteriormente, y al mismo tiempo, proscriben los procesos restringidos y de acceso limitado, los cuales están prohibidos de forma generalizada en nuestro sistema, tal y como señala entre otras, las STC 238/2015, de 19 de noviembre de 2015, STC 38/2021 de 18 de febrero de 2021, y la STS 1208/2020, de 28 de septiembre de 2020.

- Además, la descentralización territorial en nuestro país en favor de las CCAA y Entidades Locales, justifica la coordinación y cooperación entre diferentes Administraciones Públicas, en aras de una mayor organización y planificación estratégica de los recursos humanos de cada entidad, para la planificación y ejecución de estos procesos extraordinarios, sobre todo con la exigencia de resolución de estos procesos determinada para antes del 31 de diciembre de 2024.

- A pesar de que la Ley señale que *“La articulación de estos procesos selectivos...podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales”*, creemos que se trata de un error de redacción, dada la obligatoriedad de negociación en el ámbito de cada Administración Pública, en base lo dispuesto en el artículo 37.c) del TREBEP en cuanto a las materias objeto de negociación, y sobre todo una vez reconocida la posibilidad de negociar las condiciones de trabajo por parte de los funcionarios públicos, recogido en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y de Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y de la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

- De la resolución de este tipo de procesos, no puede derivarse en ningún caso, ni incremento de efectivos ni de gasto en forma de retribuciones, debiendo ofertarse en todo caso, aquellas vacantes de naturaleza estructural ocupadas por personal con una vinculación temporal, siempre y cuando no exista una reserva del puesto o similar⁴⁷, en

⁴⁷ Como puede ser la excedencia voluntaria por cuidado de familiares del artículo 89.4 TREBEP u otra situación administrativa que conlleve la reserva de puesto de trabajo.

armonía con las políticas de contención de gasto propugnadas en Europa y con el objetivo último de reducir la temporalidad real y existente en cada una de las Administraciones Públicas.

- Se deben tener en cuenta la reserva de plazas para los diferentes turnos recogidos tanto en la normativa estatal como autonómica, siempre y cuando dicha reserva sea compatible con las funciones a desempeñar; así pues, además de lo previsto en el artículo 59 TREBEP, en el que se señala que *“En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad...de manera que, al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad”*, habrá que estar a lo dispuesto por la normativa recogida en cada CCAA sobre este tipo de reservas; de esta forma, en el caso de la CCAA de Aragón, se tendrán que tener en cuenta las siguientes reservas:

- Incremento del porcentaje de reserva para personas con discapacidad superior al señalado por la normativa básica, en donde se reservará un cupo no inferior al 8 %, de forma que *“...al menos, el 2 % de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y un 1 % para personas con enfermedad mental que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33 %”*, según el artículo 27 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón.

- Reserva de un 2 % de las plazas ofertadas para mujeres víctimas de violencia de género, de conformidad al artículo 50.2 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón.

- Reserva de un cupo no inferior al 1 % de las vacantes para ser cubiertas por personas transexuales, de acuerdo al artículo 27.3 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Reserva de plazas para personas que ostenten la condición de víctimas del terrorismo o sean afectadas por actos de terrorismo, según lo señalado por la disposición adicional segunda de la Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo, en relación con la disposición adicional cuarta de

la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.

- La normativa básica de función pública, no obliga a ofertar de forma previa las plazas vacantes a través de los sistemas de provisión (*normalmente concurso y/o libre designación*), ni su reserva para acceder a través de sistemas de promoción interna⁴⁸, por lo que para estos procesos extraordinarios tampoco será obligatorio; no obstante, es posible que la normativa autonómica o paccionada sí que contemple su realización previa, por lo que habrá que estar al orden de prelación de la normativa de función pública para observar dicho extremo.

- No es necesario la identificación concreta de las plazas a ofertar al inicio del proceso selectivo, quedando para la finalización del mismo su ofrecimiento, aunque si es necesario distinguir si dichas plazas se convocan al amparo del artículo 2 de la Ley 20/2021 (*sistema de concurso – oposición*) o de las disposiciones adicionales sexta y octava de dicha ley (*sistema de concurso*); en este sentido, si se recomienda que las plazas a ofertar ocupadas por personal funcionario interino o laboral temporal, tengan la publicidad y difusión suficiente y necesaria para hacer conocedor de dicha convocatoria a sus ocupantes temporales.

- Finalizado el proceso selectivo y previo la resolución de los procesos de provisión de puestos de trabajo y/o promoción interna en su caso, las personas aspirantes que hayan alcanzado las mayores puntuaciones serán las adjudicatarias de las plazas por orden de puntuación, que a falta de desarrollo específico, no cabrá la reserva de elección de plazas para quienes superado el proceso selectivo, vinieran ocupando de forma temporal dichas plazas; dada la articulación de diferentes procesos selectivos, es necesario una gestión de recursos humanos coordinada y ordenada en los ceses y tomas de posesión/formalización contrato de trabajo del personal adjudicatario de dichas plazas.

- Es fundamental establecer en las bases de la convocatoria de cada plaza, un sistema claro y conciso de las reglas que se aplicarán en caso de empate para la asignación de las

⁴⁸ Artículo 18 y 19 TREBEP para la promoción interna y Capítulo III del Título V del TREBEP para los sistemas de provisión de puestos de trabajo, en relación con la disposición final cuarta TREBEP y su posible eficacia demorada de acuerdo a la eventual legislación de desarrollo del TREBEP por las diferentes CCAA, o remisión a la legislación transitoria, principalmente LMRFP hasta su desarrollo.

plazas, de acuerdo a lo señalado por la normativa de función pública de aplicación correspondiente.

- Por primera vez, y tal como recogíamos anteriormente, se reconoce una compensación económica para el personal funcionario interino (*también para el personal laboral temporal*), que ocupando una plaza objeto de estos procesos extraordinarios de estabilización, vieran finalizada su relación de empleo con las Administración Pública correspondiente por la no superación del proceso selectivo, siempre y cuando hubiera participado en el mismo; de esta forma, se incentiva a la participación del personal temporal afectado directamente por estos procesos, para que en caso de no ser adjudicatario de una plaza permanente en la Administración Pública convocante, pueda ser indemnizado con una compensación económica por el “*abuso*” en la temporalidad cometida por dicha Administración⁴⁹.

- Se realizará un seguimiento de la OEP a través del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en donde cada Administración Pública deberá certificar las plazas estructurales ocupadas de forma temporal previa a su inclusión en la OEP, como forma de garantizar el cumplimiento de la Ley y la inclusión únicamente de las plazas que cumplan con los requisitos establecidos previamente.

- Debe diferenciarse la tasa adicional para la estabilización de empleo temporal autorizada por la Ley 20/2021, de la tasa ordinaria que permite cada Ley de Presupuestos Generales del Estado, y actualmente la señalada por el artículo 20 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, por cuanto aunque ambas tengan por objeto la reducción de la temporalidad en el conjunto de las Administraciones Públicas, su cálculo y aplicación difieren entre ambas; si bien las orientaciones proporcionadas por la Secretaría de Estado de Función Pública, posibilita la convocatoria conjunta de ambas tasas de reposición, creemos más acertado su convocatoria y ejecución por separada para ambos tipos de procesos, debido a la configuración distinta según el origen de la tasa de reposición existente y dada las repercusiones futuras que puedan surgir para la organización del personal al servicio de dicha Administración Pública, al objeto de realizar una ocupación ordenada de las plazas vacantes, formación a proporcionar a los empleados públicos que se incorporen, indemnizaciones al personal que cese derivado de la tasa extraordinaria, etc.

⁴⁹ Artículo 2.6 Ley 20/2021.

Con respecto al sistema de selección de concurso-oposición regulado por dicha Ley, podemos resaltar los siguientes aspectos:

- El sistema elegido, es inequívocamente, el de concurso – oposición, de acuerdo al sistema de función pública español, y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 91.2 LBRL, 133 y 134 TRRL, 61.6 TREBEP, 2 RDRB, 4 RGIPP.

- La fase de concurso está predeterminada concretamente en un 40 % exacto, sin que se puedan establecer baremos superiores ni inferiores, lo que supone una concreción de la regla general señalada en el artículo 61.3 TREBEP, al indicar que *“Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo”*; resulta paradójico, que el TREBEP señale que la puntuación alcanzada en la fase de méritos no pueda suponer por sí sola la superación del proceso selectivo, pero se fije ésta prácticamente con una ponderación próxima a la fase de oposición, sobre todo teniendo en cuenta que en estos procesos extraordinarios, la fase de oposición puede no ser eliminatoria; esta configuración del sistema selectivo puede expulsar a interesados opositores cualificados de las distintas categorías, que por no disponer de méritos en la fase de concurso, vean sus posibilidades de acceso mermadas, y no consideren el acceso a la función pública como una posibilidad real por las barreras de entrada configuradas desde el inicio.

- El precepto al señalar que en la fase de concurso *“...se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate...”*, nos está indicando de forma indirecta dos cuestiones muy relevantes: por una parte, que se deberán establecer varios criterios baremadores a tener en cuenta en la fase de concurso, no pudiendo reflejar únicamente la experiencia o servicios previos⁵⁰, y teniendo que añadir otra serie de méritos como pueda ser la actividad formativa de los aspirantes, titulaciones superiores no exigidas, etc; por otra parte, que la experiencia o servicios prestados como mérito en la fase de oposición, deberá incluirse obligatoriamente en todos estos procesos y además su ponderación en la fase de concurso deberá ser superior al resto de méritos contemplados, con independencia del régimen

⁵⁰ Apartado tercero de la disposición transitoria cuarta TREBEP.

jurídico de prestación de servicios, ya sea funcionarial o laboral, sin que se pueda valorar los servicios prestados como personal eventual, ya que como indica la STS 5304/2014, de 22 de octubre de 2014, la experiencia obtenida en un nombramiento totalmente libre, supone un mérito cuya adquisición no estuvo al alcance de todos los aspirantes, y sobre todo teniendo en cuenta con respecto a la valoración de los servicios prestados en las Administraciones Públicas, que de acuerdo a la STC 86/2016, de 28 de abril de 2016, FJ 4, en relación con la STC 111/2014, de 26 de junio de 2014, FJ 5 *“este Tribunal ha reconocido que la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados...pero no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable...por ello dijimos en la STC 38/2004, de 11 de marzo, que serían admisibles unas pruebas de acceso a la función pública de personal laboral fijo cuya excepcionalidad cabría entender que consistiría en la previsión de que se valorasen los servicios efectivos prestados como personal laboral y las pruebas selectivas superados para acceder a tal condición, pero que no quedaría excluida de raíz la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado aquel tipo de servicios”*.

- Dado que la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate, deberá tener una puntuación superior al resto de méritos contemplados en la fase de concurso, deberá existir una graduación en la valoración en mayor medida de los servicios prestados en el cuerpo, escala o categoría en la Administración que se desea acceder, en relación con la experiencia acreditada en otros cuerpos, escalas o categorías distintos de dicha Administración, o aun siendo del mismo cuerpo, escala o categoría, pertenezcan a otra Administración Pública distinta; dichos méritos de acuerdo a las orientaciones proporcionadas podrán alcanzar como máximo un 90 % de la puntuación de la fase de concurso.

- Resulta curioso como de la lectura de lo señalado por las orientaciones proporcionadas para aplicar los criterios a estos procesos de estabilización, se señala expresamente para los méritos relativos a los servicios prestados, que estos serán los que se realicen como funcionario interino o personal laboral temporal, excluyendo los realizados bajo modalidades permanentes y/o fijas; habrá que estar a lo dispuesto por las diferentes bases

aprobadas por las Administraciones Públicas, para observar la concreta regulación de dicha cuestión, dado que su exclusión, limitaría aún más la movilidad del personal permanente de una Administración a otra, dada la infravaloración de los méritos profesionales al haberlos prestado bajo esta modalidad.

- En cuanto al resto de méritos académicos u otros méritos al margen de la experiencia profesional a tener en cuenta en la fase de concurso, se podrán fijar, entre otros la posesión de titulación académicas oficiales de nivel igual o superior al exigido para la plaza correspondiente, los cursos de formación recibidos o impartidos al desempeño de las funciones de dicha plaza al amparo de los Acuerdos de Formación o Planes de Formación del Personal de las Administraciones Públicas, así como haber superado algún ejercicio previo para el acceso a dichas plazas, aunque no señalan que sea en la Administración Pública convocante u otras; dichos méritos deberán suponer como mínimo un 10 % de la fase de concurso.

- Que la concreta valoración de cada uno de los méritos contemplados en la fase de concurso, se realizará “*en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1.c) TREBEP*”, en el que se señala la obligatoriedad de negociación de los criterios generales en materia de acceso, entre otros, lo que va a suponer diferentes configuraciones de procesos extraordinarios en las diferentes Administraciones Públicas, de acuerdo a la capacidad negociadora político – sindical de las mismas.

- No se regula de forma expresa el orden secuencial entre la fase de concurso y oposición, sobre todo y como veremos más adelante, porque el artículo 4.c) del RDRB de acuerdo al apartado tercero de la disposición adicional primera de la Ley 20/2021, no será de aplicación; por ello, los aspirantes que intenten acceder a la función pública por este sistema y que no cuenten con servicios previos prestados en la Administración Pública, solo se encontrarán en una peor situación que aquellos que si lo dispongan, únicamente si superan la fase de oposición; aun así, si la fase de concurso se celebrara en primer lugar, la misma no puede tener carácter eliminatorio, permitiendo a todos los interesados opositores acceder a los ejercicios de oposición, aunque cuando estos pudieran no contar con ninguna puntuación baremada en la fase de concurso.

- Menos aún se concreta el contenido específico de las pruebas y el temario de la fase de oposición, más allá de que esta puede ser no eliminatoria y de que se garantizará en todo el caso el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, además de que como comentábamos en el apartado anterior, no

le será de aplicación lo dispuesto en el artículo 4.c) del RDRB; dado que el precepto no lo excluye expresamente, será de aplicación como referencia lo dispuesto en el apartado tercero de la disposición transitoria cuarta del TREBEP en cuanto a que *“El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria”*, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 61.2 TREBEP, por cuanto *“Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.*

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas”.

No obstante, no se deduce del precepto analizado que la fase de oposición de estos procesos extraordinarios tengan que ser idénticos a los procesos ordinarios, por lo que dada la excepcionalidad de la norma, esta fase de oposición puede configurarse de forma diferente a la habitual, en aras de medir la capacidad de los aspirantes de forma distinta y/o complementaria a la que lo pueda hacer la fase de concurso, cuestión que, desde luego, va a ser objeto del impulso negociador por parte de las secciones sindicales, para *“relajar”* pruebas y/o temarios en favor de sus afiliados interinos, facilitando así su posibilidad de consolidación.

- La concreta regulación de que los ejercicios de la fase de oposición, puedan no ser eliminatorios, se acordará en el marco de la negociación colectiva al amparo del artículo 37.1.c) TREBEP; aunque se determinara que los ejercicios de la oposición no son eliminatorios, sí que tiene que fijarse la puntuación mínima exigida para superar esta fase de oposición, que *“a sensu contrario”* de lo señalado expresamente para la fase de concurso, se valorará con un 60 % de la puntuación total.

- El número de opositores que haya aprobado la fase de oposición, será el resultado de los que hayan superado el corte mínimo establecido, aun cuando sea un número superior a las plazas convocados, dado que será el conjunto de la suma de la fase de concurso – oposición, el que proporcionará las personas que sean adjudicatarias de dichas plazas, a diferencia de lo que ocurre en los procesos ordinarios de acuerdo a lo señalado en el artículo 61.8 TREBEP y 22.3 RGIPP.

Especial referencia para el ámbito local, lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 20/2021, que supone unas particularidades de aplicación para el ámbito local de la siguiente forma:

Por una parte, se recoge de nuevo la posibilidad de que los municipios (*salvo los de gran población del Título X de la LBRL*), puedan encomendar la gestión material de la selección del personal, tanto permanente como temporal a diputaciones provinciales u otros entes supramunicipales, en consonancia con la asistencia y cooperación jurídica de las diputaciones provinciales recogido en el artículo 36.1.b) y c) de la LBRL⁵¹, y en aplicación de los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas del artículo 3.1.k) mencionado anteriormente.

Dicha colaboración se hace imprescindible en aquellos municipios locales de menor población, y cuya estructura de gestión de recursos humanos en sus Ayuntamientos sea limitada; de este modo, se ayuda a dichas entidades a que puedan formar las OEP de estabilización y su posterior ejecución en tiempo y forma, dando cumplimiento a los plazos señalados en el artículo 2.2 de la Ley 20/2021 para la reducción de la temporalidad del personal en su Administración; sin la ayuda externa de otras entidades supramunicipales, las entidades locales menores se verían obligadas a invertir una ingente cantidad de recursos, que en ocasiones no disponen, para dar cumplimiento a las obligaciones previstas por el legislador, descuidando el resto de la gestión municipal y por consiguiente descuidando la prestación de los diferentes servicios a sus ciudadanos, por lo que esta ayuda es indispensable para el sostenimiento y garantía de la actividad local.

Por otra parte, las previsiones contempladas en el apartado tercero de esta disposición adicional primero, supone a nuestro juicio un verdadero problema en el acceso a la función pública local, por la inseguridad jurídica que puede ocasionar; en dichas previsiones se contempla, con respecto a los procesos extraordinarios de estabilización llevados a cabo por el sistema de concurso – oposición, que no sería de aplicación lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del RDRB.

Los funcionarios de carrera de la Administración local (*que no tengan habilitación de carácter nacional*) se integran en las escalas de Administración General y Administración

⁵¹ De forma similar el artículo 246 de LALALA.

Especial, Subescalas y Clases, que quedarán agrupados en los grupos que se determine de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso, de conformidad con lo señalado en los artículos 167 y siguientes del TRRL⁵²; mientras que los funcionarios de la Escala de Administración General, les corresponde “*el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa*”, a los funcionarios de la Escala de Administración Especiales se les atribuye “*las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera , profesión, arte u oficio*”.

Mientras que el artículo 8 del RDRB recoge los contenidos mínimos y materias mínimas de los programas, que tienen que contener las bases de un proceso selectivo por el sistema de oposición o concurso – oposición, además de determinar el número mínimo de temas a contener en función del Grupo/Subgrupo de clasificación, el artículo 9 del mismo, impone la existencia de al menos un ejercicio práctico de acuerdo a la naturaleza y características de las plazas convocadas, para medir la capacidad de los aspirantes, en clara conexión con lo dispuesto en el artículo 61.2 TREBEP.

La no aplicación de dichos preceptos en el ámbito local, en la relajación de los supuestos y contenidos para la fase de oposición en estos procesos extraordinarios, supone la desaparición de las garantías para la medición de la capacidad de los aspirantes, para que pasen a ocupar las plazas convocadas aquellos que demuestren mayor capacidad.

Así pues, la concreción de estos aspectos se deberá determinar por la negociación colectiva entre la Corporación respectiva y los agentes sindicales, donde puede ocurrir la paradoja de exigir un número mínimo de temas para el acceso al subgrupo A1, cuando se debería exigir al menos 90 temas, o que el acceso a una determinada plaza se pudiera realizar con la realización de un examen tipo test de un número mínimo de preguntas.

Esto supone un cambio radical del modelo de acceso a la función pública española, donde antes el sistema estaba centrado en la garantía de la selección de aquellos aspirantes que demostraran una mayor capacidad en las pruebas selectivas, a que con dicha regulación, se rebajen los niveles de exigencia para facilitar, aún más si cabe, el acceso de aquello que ocupan las plazas objeto de convocatoria de forma temporal, lo cual es difícilmente explicable al compararlo con las exigencias de los procesos ordinarios.

⁵² De carácter básico de acuerdo a la disposición final séptima del propio TRRL.

7.4 Procesos celebrados por el sistema de concurso:

La disposición adicional sexta. Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración de la Ley 20/2021, señala expresamente que:

“Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TREBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.

Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma”.

Además, la disposición adicional octava, en cuanto a la identificación de las plazas a incluir en las convocatorias de concurso, señala que *“Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016”.*

Del análisis de ambos preceptos, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Lo primero que llama la atención es que, a pesar de ser procesos extraordinarios por el sistema de concurso, lo cual está proscrito salvo casos excepcionales y justificados, el legislador haya decidido regularlos en dos disposiciones adicionales de la Ley, de apenas unas líneas y sin apenas regular su configuración y utilización, más allá de lo indicado en el propio artículo y en las orientaciones de la Secretaría de Estado de Función Pública de fecha 1 de abril de 2022.
- El sistema selectivo de concurso de valoración de méritos seleccionado, se ampara en lo dispuesto en el artículo 61.6 y 61.7 TREBEP, que en el caso del personal funcionario, se trata de un sistema excepcional únicamente aplicable en virtud de Ley que lo regule.
- Al igual que ocurría con los procesos de estabilización del artículo 2.1 de la Ley, estos procesos son obligatorios para el conjunto de las Administraciones Públicas sin ningún margen de dudas, al señalar la disposición adicional sexta que *“Las Administraciones Públicas convocarán...”*.

- La naturaleza de plaza vacante de naturaleza estructural anterior al 1 de enero de 2016, hace referencia a aquellas plazas que no tengan una reserva de puesto por el titular del mismo, de forma similar a los procesos extraordinarios por concurso – oposición descritos anteriormente; aun cuando dicha plaza hasta la fecha determinada haya sido ocupada a través de diferentes nombramientos/contratos temporales, lo que redundaría en una contención de gasto, dado que únicamente pueden ofertarse plazas que hayan estado ocupadas, al menos, hasta esa fecha, cuestión que deberá analizarse y justificarse caso por caso.

- Se señala expresamente en estos preceptos, que dichos procesos “*se realizarán por una sola vez*”, cuestión cuanto menos paradójica, dados los antecedentes en la legislación española de procesos similares para la estabilización de personal con vinculación temporal; se impone así una obligación para la Administración Pública correspondiente de adoptar una gestión eficaz de recurso humanos, para la identificación de las plazas que cumplan los requisitos señalados, para su posterior incorporación en la OEP correspondiente para su posterior ejecución; sin embargo, para su aplicación realista, excepcional y única, se deberá realizar un seguimiento por parte de la Secretaría de Estado de Función Pública, para comprobar por una parte, que se incorporan en la OEP correspondiente todas las plazas que cumplan dichos requisitos, y por otra parte, que las AAPP no utilicen de nuevo dicho sistema, aplicando las responsabilidades que se establezcan para disuadir tanto a dicha AAPP como a otras distintas que tengan la tentativa de seguir utilizando dicho sistema.

- A diferencia de lo que ocurría para los procesos extraordinarios llevados a cabo por el sistema de concurso – oposición, aquellos que se realicen por el sistema de concurso, no conllevarán la reserva de plazas para diferentes turnos (*discapacidad, mujeres víctimas de violencia de género, transexuales, y víctimas de terrorismo*), por su mayor excepcionalidad y dado que dichos procesos se realizarán “*por una sola vez*”.

- Aunque del análisis de la disposición adicional sexta en relación con la disposición adicional octava de la Ley no lo indique, dado que son procesos extraordinarios para solventar de forma ágil una situación de alta temporalidad en el conjunto de las Administraciones públicas, se deduce que el cronograma señalado en el propio artículo 2 de la Ley será de aplicación también para la aprobación, ejecución y desarrollo de estos procesos.

- También para este tipo de procesos a través del sistema de concurso, serán de aplicación los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, prohibiéndose las convocatorias restringidas a únicamente ciertos colectivos de personas que hubieran prestado servicios en dichas plazas con anterioridad, o cualquier otro requisito exigido que suponga una imposibilidad real para la participación en dichas convocatorias, que menoscabe principalmente el principio de igualdad del artículo 23 CE y el resto de normas de función pública desarrolladas anteriormente.

- Asimismo, serán de aplicación en dichas convocatorias el resto de requisitos generales y específicos de acceso al empleo público establecido por la normativa de acuerdo al sistema de fuentes analizado anteriormente, por lo que serán de obligado cumplimiento los principios rectores del artículo 55 TREBEP analizados con anterioridad, así como el resto de requisitos generales de acceso recogidos en los artículos 56 y siguientes del TREBEP, lo que redundará en la realización de procesos con las máximas garantías formales de acuerdo al sistema de función público español, así como a la prohibición de procesos restringidos, cuestión reiterada en numerosas ocasiones.

- Adicionalmente a la valoración de méritos, se podrán exigir otros requisitos específicos, como puedan ser la realización de pruebas psicotécnicas, físicas, entrevistas, etc, siempre y cuando guarden relación directa con las funciones y tareas a desarrollar en la plaza convocada, fruto de la negociación colectiva al amparo del artículo 37.1.c) TREBEP y de forma similar a lo señalado por el artículo 61.5 TREBEP, como requisitos adicional para asegurar la objetividad y racionalidad de estos procesos selectivos.

- Igualmente, en cuanto a los méritos a tener en cuenta, servirá como referencia lo señalado para los procesos selectivos de concurso – oposición descritos anteriormente, en cuanto a que se podrán tener en cuenta, entre otros, los servicios prestados en las Administraciones Públicas, con la graduación prevista con anterioridad, titulaciones académicas no exigidas, formaciones impartidas o recibidas por parte de las Administraciones Públicas y ejercicios superados de convocatorias anteriores, relacionado siempre con la plaza objeto de la convocatoria; sin embargo, la proporción de dichos méritos en este sistema de concurso difiere de lo dispuesto anteriormente para el sistema de concurso - oposición, dado que los méritos profesionales no pueden suponer más de un 60 %, ni los méritos académicos menos de un 40 % de la puntuación máxima.

- Las titulaciones académicas exigidas para participar en dichos procesos, se aplicará de forma idéntica a lo indicado anteriormente para los procesos realizados bajo el sistema de concurso – oposición.
- Tampoco para estos procesos será obligatorio la oferta previa de las plazas vacantes, para ser cubiertas por personal ya permanente a través de los sistemas de provisión o promoción interna vertical y/o horizontal, salvo que así haya sido recogido en la legislación autonómica o en los pactos y acuerdos fruto de la negociación colectiva.
- En cuanto a la identificación de las plazas concretas objeto de convocatoria, su comunicación al personal ocupante de forma temporal, la elección de las plazas una vez superado el proceso selectivo y los criterios de desempate, será de aplicación de forma idéntica lo dispuesto para los procesos realizados por el sistema de concurso – oposición que hemos descrito anteriormente.

La justificación de la autorización para la convocatoria de procesos extraordinarios, mediante el sistema de concurso de méritos de la Ley 20/2021, en la redacción dada por la disposición adicional sexta y octava de dicha Ley, la encontramos precisamente en el apartado tercero de su exposición de motivos:

“Sobre este concurso como proceso excepcional, cabe traer a colación la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a los cargos y empleos públicos (artículo 23.2 CE), que únicamente puede ser exceptuada por razones excepcionales y objetivas. Además, este acceso ha de ordenarse de manera igualitaria en la convocatoria mediante normas abstractas y generales con el fin de preservar la igualdad ante la ley de la ciudadanía, lo que obliga al legislador y a la Administración a elegir reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el artículo 103.3 CE dispone (SSTC 67/1989, 27/1991 y 60/1994).

Entre las condiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, han de darse para que no quepa apreciar infracción alguna del principio de igualdad de acceso a cargos y empleos públicos del artículo 23.2 de la Constitución se encuentran, en primer lugar, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional y tercero, que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal (STC 12/1999, de 11 de febrero de 1999).

Con esta disposición adicional se da amparo normativo al concepto jurisprudencial de interinidad de larga duración superior a cinco años, que por su carácter de normativa básica, resulta de aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas y garantiza la igualdad en todo el territorio.

La previsión contenida en esta Ley para que las Administraciones Públicas puedan convocar el concurso extraordinario y excepcional para aquellas plazas ocupadas temporalmente durante cinco años o más, cumple con los antedichos requisitos jurisprudenciales que además, en todo caso, es razonable, proporcionada y no arbitraria, afectando a todas las plazas de carácter estructural ocupadas de forma temporal e ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016 a consecuencia de las tasas de reposición cero de los ejercicios 2012 al 2015, que provocaron la imposibilidad de incorporar, a las correspondientes ofertas de empleo público, las plazas que en esos momentos se estaban ocupando en régimen de interinidad”.

Así pues, el legislador en dicha exposición de motivos, justifica la utilización del sistema de concurso como sistema excepcional, por la alta temporalidad en las Administraciones Públicas, derivada de las nulas tasa de reposición de las leyes presupuestarias del 2012 al 2015, que provocaron a su vez la estabilización de las plantillas y el incremento de la temporalidad para la cobertura de las plazas que se consideraban urgentes y necesarias; dado que la utilización de dicho sistema por concurso de méritos está amparado en una norma con rango legal y la propia disposición adicional sexta indica que “*Estos procesos que se realizarán por una sola vez...*”, se cumpliría los requisitos ineludibles exigidos por la doctrina constitucional para la utilización de dicho sistema de concurso de méritos.

7.5 Nuevo proceso extraordinario de estabilización Real Decreto-ley 5/2023:

El Gobierno de España con la aprobación del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, ha abierto una nueva vía para la estabilización del personal temporal al servicio de las Administraciones Públicas, a través de lo previsto en artículo 2017:

“Se autoriza una tasa adicional a las Administraciones Públicas para que convoquen procesos selectivos conforme a la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas para reducir la temporalidad en el empleo público, con la finalidad de garantizar en todo el territorio del derecho de acceso a los procesos de estabilización en condiciones de igualdad.

El número de plazas de la tasa adicional será el equivalente a aquellas de naturaleza estructural, ocupadas de forma temporal a 30 de diciembre de 2021, por personal con una relación de esa naturaleza anterior al 1 de enero de 2016, que no hubiera superado el proceso de estabilización convocado con un sistema selectivo distinto al previsto en la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre.

Las ofertas de empleo público deberán estar aprobadas antes del 31 de diciembre de 2023, y las convocatorias resueltas antes del 31 de diciembre de 2024, ajustándose a los principios de igualdad, mérito, capacidad y libre concurrencia”.

Dicho proceso, supone una segunda oportunidad para aquellos empleados temporales, que habiendo no habiendo superado los procesos de estabilización anteriores (*o bien que no se presentan*), puedan conseguir de nuevo la permanencia en su Administración mediante el sistema de concurso de méritos.

Del precepto analizado, observamos como los horizontes temporales están recogidos de forma similar a lo señalado por la Ley 20/2021, salvo lo dispuesto en cuanto a la aprobación de las OEP extraordinarias, que deberá producirse antes de la finalización del año 2023.

No obstante, nos llama la atención dos cuestiones relevantes por omisión de la norma; por una parte, la autorización de la tasa adicional parece que tiene carácter potestativo para las Administraciones Públicas, por lo que no estarían obligadas a convocar estas plazas, lo que sin duda levantará críticas por un sector del personal temporal, que desea acceder a la condición de personal permanente sin que se le exija la superación de una fase de oposición; pero más relevante nos parece, que si bien la disposición adicional sexta reflejara que dichos procesos *“se realizarán por una sola vez”* de acuerdo a la doctrina constitucional analizada, se permita de nuevo la convocatoria de dichos procesos por el sistema de concurso, incluso de aquellos que ya participaron en un proceso de estabilización anterior a la Ley 20/2021.

Dada la reciente aprobación de dicho Real Decreto-ley, tendremos que estar pendientes a los próximas *“guías orientativas”* que pueda aprobar la Secretaría de Estado de Función Pública, además de los futuros pronunciamientos judiciales.

7.6 Problemas Ley 20/2021 y procesos extraordinarios de estabilización:

Del análisis de los preceptos analizados en torno a la Ley 20/2021 para la reducción de la temporalidad en el empleo público, nos surgen diferentes problemas y cuestiones a plantear, que el legislador, y eventualmente los tribunales y juzgados deberán pronunciarse al respecto:

- Aunque de la doctrina del TC, se deduce el cumplimiento de los requisitos exigidos para la convocatoria de los procesos extraordinarios por el sistema de concurso, no podemos identificar dichos procesos como “*justos*” o “*válidos*” ni para los futuros aspirantes a acceder a nuestra función pública, ni para la ciudadanía; para aquellos que quieren acceder a la función pública española, observan como el mero hecho de haber desempeñado una plaza vacante durante una duración superior a cinco años, es suficiente para obtener la condición de permanencia en la Administración, sin la superación de ninguna prueba que acredite la capacidad de dichos empleados; ello supone un aumento de la desconfianza en nuestro sistema de acceso a la función pública y un desincentivo para aquellos que consideran la actividad pública como una posible opción profesional, además de la merma de plazas para aquellos que continúan la preparación para dicho acceso a la función pública.

- Dado que la normativa básica en materia de función pública, no obliga a ofertar previamente las plazas vacantes en cada Administración para ser ocupadas mediante los sistemas de provisión o promoción interna, también observamos como dichos procesos no son “*justos*” para quienes ya ostenten la condición de personal permanente de dichas Administraciones, ya que ven mermadas sus opciones a tener una carrera profesional, por la imposibilidad de acceder a plazas y/o puestos de mayor responsabilidad, con mejores retribuciones y retos profesionales, además del obvio agravio comparativo del acceso a la función pública por estos sistemas con respecto a los ordinarios regulados en la normativa básica.

- La jurisprudencia comunitaria en aplicación del a Directiva 1999/70/CE ha determinado que estos procesos abiertos, no son una medida efectiva frente a la temporalidad, tal y como se fijó en la STJUE de 19 de marzo de 2020, ass. C-103/18 y C-429/18, al señalar que “*A mayor abundamiento, por lo que respecta al hecho de que la organización de procesos selectivos ofrece a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada la oportunidad de intentar acceder a la estabilidad en el empleo, ya que, en principio,*

pueden participar en dichos procesos, este hecho no exime a los Estados miembros del cumplimiento de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada. En efecto, como señaló, en esencia, la Abogada General en el punto 68 de sus conclusiones, tales procesos, cuyo resultado es además incierto, también están abiertos a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso.

Por consiguiente, dado que la organización de estos procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de relaciones de servicio de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio ni para eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión. Por tanto, no parece que permita alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco”.

- Existe un margen muy amplio para que las diferentes Administraciones Públicas, puedan configurar los procesos extraordinarios, tanto por concurso, como por concurso – oposición, sin que el legislador estatal haya fijado un marco común y concreto sobre cómo llevar a cabo dichos procesos; de acuerdo a la presión negociadora de las secciones sindicales y las concesiones realizadas por las diferentes corporaciones, se obtendrán multitud de procesos extraordinarios de estabilización con diferentes criterios, cuando se debería primar un marco común y más concreto de acceso a la función pública, donde se priorice el doble objetivo de reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas, compatible con la garantía de selección de aquellos empleados públicos más capaces para el desempeño de los servicios públicos.

- La posibilidad de que los ejercicios de la oposición no sean eliminatorios, también es un foco de futuros problemas para el conjunto de la función pública; aunque no existen posicionamientos jurisprudenciales sobre la legalidad de que estos ejercicios de la oposición no sean eliminatorios, también consideramos que es una medida “*injusta*”, por cuanto colisiona a nuestro parecer, con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, al rebajar más aun las garantías de nuestro sistema de acceso a la función pública, dado que parece primar la superación del proceso selectivo por quien ostente ya la condición de personal temporal, sin que tenga que acreditar un mínimo de capacidad en relación con las pruebas a superar, en detrimento de seleccionar a aquellos más capaces para disponer de unos recursos humanos profesionalizados; todo ello con la paradoja de que al suponer una cuestión negociable, pueda dar como resultado diferentes procesos

para acceso a una misma categoría en diferentes municipios, y cuyos requisitos de acceso sean mucho más flexibles en unos que en otros.

- Por si no fuera poco, la no aplicación directa de los artículos 8 y 9 del RDRB para el ámbito local, conlleva aún más la relajación en los requisitos exigidos para acceso a la función pública, donde se reduce al mínimo la medición de la capacidad de los aspirantes, en favor de un modelo donde prima la conversión del personal temporal en permanente.

- La parquedad con que el legislador ha regulado estos procesos extraordinarios de estabilización, teniendo que publicar diferentes guías orientativas de aplicación y desarrollo de estos procesos, no ofrece una garantía a los gestores municipales de la Administración Pública, que observan con cierto desconcierto, la amalgama de recomendaciones y pronunciamientos jurisprudenciales para la determinación de las bases de la convocatoria que rijan estos procesos; habrá que estar a lo que acontezca en un futuro, para observar el ajuste de dichas bases a nuestro ordenamiento jurídico y su modificación en su caso, además del control que debería realizarse por parte de agentes externos propios de la Administración General del Estado y de las CCAA, para vigilar el cumplimiento de los preceptos de la Ley y de los límites cuantificables expresados en la misma.

- Dado que en la fase de concurso de estos procesos *“se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente”*, nos surge la duda en la valoración de los servicios prestados en la Administración Pública convocante y en otras diferentes; aunque si bien es cierto que la orientaciones proporcionadas por la Secretaría de Estado de Función Pública, se contempla la posibilidad de valorar lo servicios prestados en otras Administraciones Públicas y en el resto del Sector Público, incluso de otros cuerpos, escalas o categorías, dichas previsiones se incluyen *“de carácter orientativo”*, por lo que habrá que estar a lo que cada Administración Pública, en el seno de la negociación colectiva, pudiera determinar al respecto.

Aun así, la jurisprudencia se ha encargado de determinar en numerosas ocasiones que no puede computarse solo la experiencia en la Administración convocante, sino que debería tenerse en cuenta los servicios prestados en iguales o similares plazas de otras

Administraciones Públicas, o que se prime de forma desproporcionada la experiencia en el desempeño de una categoría concreta, lo que vulneraría el principio de igualdad⁵³.

8. SOLUCIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA.

Después del análisis de nuestro sistema de fuentes de acceso a la función pública, los procesos extraordinarios de estabilización y los principales problemas detectados, podemos proponer un esbozo de diferentes alternativas y medidas, para mejorar la selección de nuestros empleados públicos, contribuir al objetivo de la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas, y dar una cobertura a la garantía en los derechos de todos los agentes en su conjunto:

- Realización de una norma con rango de ley, que cumpliendo con las directrices de la normativa básica en materia de función pública y los requisitos exigidos por la jurisprudencia del TC y TS, permita articular verdaderos procesos extraordinarios de estabilización, que garantice por una parte la reducción de la temporalidad sistemática de la temporalidad en nuestras administraciones, y al mismo tiempo constituyan procesos garantistas de los principios constitucionales y rectores que configuran nuestro ordenamiento jurídico de función pública; en la realización de esta normativa, creemos que debería incluirse lo siguiente:

- Aun reconociendo el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos⁵⁴, es necesario concretar un marco común más preciso en el conjunto de las Administraciones Públicas, donde se determine de forma clara y concisa las reglas por las que se van a regir los procesos extraordinarios de estabilización, para dotar de una base general para la totalidad de las mismas, que permita acceder al ciudadano a la Administración Pública con las mismas garantías y requisitos, independientemente del territorio en el que se encuentre.

- La celebración de ejercicios cuando el sistema incluya una fase de oposición, debe ser eliminatoria, para garantizar un nivel mínimo de conocimientos y capacidades que el aspirante debe superar, relacionados con las tareas y funciones a desempeñar en su futuro puesto de trabajo.

⁵³ STC 281/1993, de 27 de septiembre de 1993

⁵⁴ Artículo 31 y siguientes TREBEP.

- La aplicación de los artículos 8 y 9 del RDRB, debe garantizarse en todo caso, de acuerdo a lo expuesto en los apartados anteriores; se tiene que exigir un mínimo de contenidos, materias y número de temas en cualquier fase de oposición, que permita al aspirante acreditar su capacidad para la realización de la plaza objeto de convocatoria, incluyendo siempre alguna o varias pruebas prácticas, para la demostración de esta capacidad.

- Las nulas tasas de reposición derivadas de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y posteriores restricciones siguientes, han impedido la incorporación de personal permanente en el conjunto de las Administraciones Públicas, incrementando por tanto los nombramientos/contrataciones temporales; para revertir este efecto, es necesario eliminar dichas tasas de reposición, para que en una política eficaz de gestión de recursos humanos y teniendo en cuenta las políticas de contención de gasto, se puedan incorporar efectivos permanentes en las Administraciones de acuerdo a las necesidades estructurales de las mismas.

- Regulación en la normativa básica sobre materia de función pública, de la obligatoriedad de realizar, previa a la OEP correspondiente, los oportunos concursos de movilidad, procesos de provisión de puestos de trabajo y promoción interna, con el objeto de proporcionar opciones reales a quienes ostenten la condición de personal permanente de desarrollar su carrera profesional, a través de la ocupación de diferentes plazas y puestos más atractivos, para posteriormente ofertar al exterior las plazas vacantes resultantes, al amparo de la estructuración de los recursos humanos de las Administraciones Públicas señalado en el artículo 72 TREBEP.

- En los procesos ordinarios de selección, posibilitar la conservación para futuras convocatorias, de los ejercicios aprobados, para quienes habiendo aprobado algún ejercicio de un proceso concreto, no haya obtenido finalmente la plaza pretendida; quienes han acreditado su capacidad en la superación de un ejercicio en la fase de oposición de una categoría, deberían poder avanzar a los ejercicios siguientes en convocatorias posteriores, para incentivar el esfuerzo de continuación y preparación en el acceso a la función pública; cuestión recogida de forma puntual en algún proceso

selectivo⁵⁵, pero que debería generalizarse para fomentar el sistema de mérito y capacidad de nuestra función pública, todo ello en el seno de la negociación colectiva para la determinación concreta de dichos extremos.

- Acortar el plazo de ejecución y desarrollo de las OEP, que en la normativa básica aplicable⁵⁶, supone un horizonte temporal de 3 años improrrogables; plazo que consideramos excesivo y que de la dilación en su ejecución se produce el aumento en la temporalidad de nuestras Administraciones y en ocasiones la caducidad de las ofertas aprobadas; tomando como referencia lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, que recoge de forma precisa los plazos concretos para la ejecución de las OEP desde su aprobación, publicación de la convocatoria y finalización.

- Efectuar convocatorias periódicas para la cobertura de determinadas plazas y categorías, cuya cobertura y ausencia pueda incidir negativamente en el desarrollo de la actividad pública, y de las que se conozca con suficiente antelación la necesidad de su provisión; como puede ser el supuesto de la selección de la policía local en Aragón, que de acuerdo al artículo 23.4 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, *“Los ayuntamientos, mediante acuerdo plenario y con la firma del correspondiente convenio de colaboración, podrán encomendar la selección de los policías locales a la Comunidad Autónoma de Aragón, a través del Instituto Aragonés del Administración Pública. En tal caso, las plazas, reunidas en grupos, subgrupos, escalas y categorías, se ofertarán en convocatorias periódicas, cuyas bases aprobará íntegramente el titular del departamento competente del Gobierno de Aragón en materia de coordinación de Policías Locales”*.

- En relación con el apartado anterior, fomentar la cooperación y asistencia de las Diputaciones Provinciales a municipios con escasos medios de gestión de personal⁵⁷, para la selección del personal al servicio de los mismos, ya sea permanente o temporal, para aprovechar los mayores recursos de las Diputaciones y permitir una selección eficaz y ágil del personal necesario; así pues, podemos tomar como referencia lo dispuesto en el

⁵⁵ En el sistema selectivo de acceso libre al Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado en la especialidad de Agentes de la Hacienda Pública (*BOE n.2 de 3 de enero de 2023*), se recoge en su apartado 6.4 una conservación de la puntuación en la convocatoria inmediatamente siguiente, siempre y cuando el temario y la calificación de los ejercicios sean análogos.

⁵⁶ Artículo 70 TREBEP.

1) ⁵⁷ Artículo 36.1.b) LBRL.

artículo 246.2 de LALALA, que señala que *“Las entidades locales, por acuerdo del Pleno, podrán encomendar la selección de sus funcionarios de carrera a la Comunidad Autónoma, a través del Instituto de Administración Pública. En tal caso, las plazas de las entidades locales acogidas a este sistema, reunidas según grupos, cuerpos, escalas o subescalas, se ofertarán en convocatorias periódicas, cuyas bases aprobará el Gobierno de Aragón.*

Las entidades locales podrán, también, encomendar a la Diputación General la selección del personal interino y laboral”.

- Cumplimiento estricto de lo dispuesto en los apartados j) y l) del artículo 16 RGIPP, para la determinación concreta de la duración máxima del proceso de celebración de los ejercicios, con indicación expresa de la celebración de la primera prueba de la fase de oposición y la orientación en la fecha de su finalización y formalización de contratos/nombramiento funcionarios; de esta forma, la Administración convocante adquiere un compromiso ineludible de ejecución y finalización de sus procesos selectivos, y al mismo tiempo se proporciona al ciudadano opositor unas garantías en la ejecución de dichos procesos, que permite su planificación en la preparación de los mismos.

- Aplicación precisa del principio de agilidad promulgado en la normativa básica de función pública, para que la ejecución de los diferentes procesos selectivos ordinarios, responda a una cobertura precisa y diligente de las necesidades estructurales de la Administración convocante; dicho principio de agilidad, podría concretarse en la reducción de los plazos en los procesos selectivos, en la digitalización de procesos y fomento de la Administración electrónica, o en la celebración de varias pruebas en un mismo día, entre otras.

- Formación de Comisiones Permanentes de Selección en todas las CCAA de acuerdo a lo señalado en el artículo 12 RGIPP, para la constitución de órganos profesionales y cualificados, que puedan juzgar y valorar los diferentes procesos selectivos convocados con asiduidad en dichas CCAA, lo cual solventaría la dificultad de disponer de órganos de selección competentes en medianos y pequeños municipios.

- Utilización de bolsas de empleo para la contratación temporal y/o nombramiento de funcionarios interinos, para aquellos aspirantes que hayan demostrado su capacidad en la aprobación de algún ejercicio del proceso que se trate, para evitar la celebración de nuevos procesos para la cobertura temporal de plazas y dedicar dichos recursos a la celebración

de procesos selectivos de personal permanente que permitan la reducción de la temporalidad en las Administraciones Públicas.

- Establecimiento de medidas reales y concretas disuasorias tanto para los gestores funcionarios municipales, como para los órganos políticos, consistentes en sanciones, penas e inhabilitaciones, para la exigencia de responsabilidades para quienes cometan infracciones relativas a cualquier tipo de irregularidad en el nombramiento/contratación temporal, en clara referencia a lo señalado por la disposición adicional cuadragésima tercera de la LGPE18.

9. CONCLUSIONES:

- Las altas tasas de temporalidad en la Administración Pública española (*sobre todo en la autonómica y la local debido al proceso de descentralización por el que debían asumir nuevas competencias*) se debe principalmente a 1) una política deficiente de recursos humanos, tanto política como de gestores municipales, que permitiera la realización de convocatorias periódicas y ágiles, 2) Falta de planificación y profesionalidad en la gestión de recursos humanos para responder a las necesidades de coberturas de los diferentes plazas/puestos, 3) Causas derivadas de la crisis económica y medidas para su contención, que conllevo la restricción en las tasas de reposición.

- El sistema competencial sobre el que se asienta la función pública española es divergente, en función de si se trata de régimen funcionarial (149.1.18 CE) o laboral (149.1.7 CE); al tratarse de regímenes jurídicos diferentes, los problemas suscitados en la función pública serán resueltos por Juzgados y Tribunales diferentes, lo que conllevará a un resultado de sentencias diferentes, aunque los casos juzgados sean diferentes; en este sentido, recordar que la doctrina constitucional ha optado por una prevalencia del régimen funcionarial.

- Los principios de acceso al empleo público español son los de igualdad, mérito y capacidad, recogidos en los artículos 23.2 y 103.3 CE, de aplicación tanto para personal funcionario como laboral, ya sea permanente o temporal; dichos principios recogidos inicialmente en nuestro texto constitucional, están contemplados en el resto del ordenamiento jurídico como pilar de acceso a la función pública, además del resto de principios rectores del artículo 55 TREBEP.

- La incorporación directa en la función pública española, en ausencia de proceso selectivo alguno, está proscrito de acuerdo a la doctrina constitucional.

- El acceso al empleo público se realizará mediante los sistemas de oposición, concurso y concurso – oposición, con las peculiaridades propias ya se trate de personal funcionario o laboral, y este lo sea permanente o temporal.

- El régimen jurídico entre los funcionarios de carrera vs funcionarios interinos (*personal laboral vs personal temporal*), está basado principalmente en la característica de permanencia en el puesto de trabajo, dado que en el resto de aspectos fundamentales, ambos regímenes se acercan gracias a los pronunciamientos de los juzgados y tribunales,

en la equiparación de derechos entre ambos, sobre todo para los interinos de larga duración.

- Los procesos extraordinarios de consolidación/estabilización para la reducción de la temporalidad en nuestras Administraciones Públicas, comenzaron a partir de la década de los 80, pero cuyo auge no tuvo lugar hasta los regulados a través de la disposición transitoria cuarta TREBEP, LPGE17 y LPGE18.

- Los procesos extraordinarios de estabilización regulados por la disposición transitoria cuarta TREBEP, LPGE17 y LPGE18, se celebrarán por el sistema de concurso – oposición, en los que serán objeto de valoración en la fase de concurso, entre otros la experiencia en la plaza vacante, y en los que serán de aplicación en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

- El fracaso de dichos procesos extraordinarios de estabilización, radica principalmente en su carácter potestativo por parte de las Administraciones Públicas, al nulo seguimiento del control de la temporalidad por parte de agentes externos, la ausencia de un régimen sancionador para quienes no realizarán los esfuerzos necesarios para llevar a cabo dichos procesos, para reducir la temporalidad, y a las presiones políticas, sindicales y colectivos de interinos en el seno de la negociación colectiva.

- En primer lugar el Real Decreto-ley 14/2021 y posteriormente la Ley 20/2021, regulan procesos extraordinarios de estabilización, como procesos continuistas de los anteriores, pero con las siguientes novedades: 1) Se reconocer el derecho a una compensación económica para el interino que no supere dichos procesos selectivos, 2) Posibilidad de que la fase de oposición no sea eliminatorio, 3) no aplicación de los artículos 8 y 9 RDRB para el ámbito local, 4) Delimitación clara y concisa del régimen del funcionario interino, acotando los nombramientos en plaza vacante a un máximo de 3 años, 4) Sistema extraordinario por el sistema de concurso de méritos para aquellas plazas ocupadas con carácter temporal y de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.

- La doctrina constitucional avala el sistema de concurso de méritos como proceso excepcional, siempre y cuando dicho sistema esté amparado en una norma con rango legal, sea una medida excepcional para alcanzar objetivos excepcionales permitidos por la CE y se realicen por una sola vez, por lo que el sistema de concurso de méritos recogido en la Ley 20/2021 sería válido.

- Dada la parquedad con que el legislador ha redactado la Ley 20/2021, se configurarán múltiples procesos selectivos extraordinarios de estabilización, en función del territorio que nos encontremos y de acuerdo a la presión negociadora de los diferentes agentes.

- Aunque dichos procesos extraordinarios puedan estar avalados por nuestros Tribunales y Juzgados, como medidas para reducir la temporalidad, no son justos 1) Ni para futuros aspirantes a acceder a la función pública, que ven mermadas sus opciones reales de acceso, 2) Ni para la ciudadanía, que asumirá una pérdida en la calidad en el recibimiento de los servicios públicos, 3) Ni para el personal permanente previo, que también ve mermada su opción de carrera profesional, aparte del evidente agravio comparativo del esfuerzo realizado por procedimientos ordinarios.

- La STJUE de 19 de marzo de 2020, ass. C-103/18 y C-429/18, ha afirmado que dichos procesos no son una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales, por lo que la responsabilidad recae sobre el legislador español, que deberá articular verdaderas medidas de control y seguimiento de dicha temporalidad.

- Les corresponde a los órganos de control del Ministerio de Función Pública o equivalente el control riguroso de las bases y convocatorias que regulen los procesos extraordinarios de estabilización, por la multitud de imprecisiones, diferentes interpretaciones y diversas regulaciones realizadas por las Administraciones Públicas, para asegurar el cumplimiento de lo determinado por ley y pronunciamientos judiciales.

- En cuanto a las alternativas para mejorar el acceso a la función pública, compatible con los objetivos a la reducción de la temporalidad, estas pasan por 1) Aprobar una ley con un marco común y genérico más claro para el conjunto de las Administraciones Públicas, 2) Fase de oposición eliminatoria que garantice en todo caso la medición de la capacidad de los aspirantes, 3) Aplicación en el ámbito local del RDRB en su conjunto, 4) Eliminación de las tasas de reposición con identificación clara de las plazas estructuras necesarias para su cobertura, 5) Ofertas previamente las plazas vacantes a quien ostente la condición de personal permanente, para fomentar su carrera profesional y por ende una mejora en la calidad de los servicios prestados, 6) Establecer medidas sancionadoras reales y efectivas para operadores políticos y técnicos municipales que no contribuyan al objetivo de reducción de la temporalidad.

Es necesario que repensemos nuestro modelo de acceso a la función pública, antes de que sea tarde, para evitar que estas situaciones anómalas de elevados porcentajes de temporalidad vuelvan a repetirse, constituyendo un sistema de entrada al empleo público garantista, que permita seleccionar a los mejores profesionales, y constituir un modelo de gestión de recursos humanos ejemplar, que permita adecuarse y adaptarse a las necesidades imperantes en cada momento.

10. BIBLIOGRAFÍA:

- BOLTAINA BOSCH, Xavier. El Real Decreto Ley 14/2021 sobre el personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la Administración local. Granada: Revista digital CEMCI nº 51, 2021.
- BOLTAINA BOSCH, Xavier. Los procesos de estabilización de la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad: las ofertas de empleo público y sus convocatorias. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas nº. 23. 2022, pp. 36 – 63.
- BRUFAU CURIEL, Pedro. Funcionarios interinos y empleo público: análisis general de su controvertido régimen jurídico. R.V.A.P, nº. 120, 2021, pp. 19 – 60.
- CAMPOS DAROCA, Jose María y ZAFRA MATA, Diego. Consolidación y estabilización del empleo público temporal. Ley 20/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Wolters Kluwer. Madrid, 2022.
- CHAVES GARCÍA, José Ramón. Vademécum de oposiciones y concursos. Madrid: 6ª Ed. Amarante, 2019.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. Las situaciones administrativas en el estatuto básico del empleado público: claves para armar el nuevo modelo. Revista de Administración Pública nº. 176. Madrid, 2008, pp. 161 – 197.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. EL abuso en el nombramiento de personal funcionario interino y su estabilización en la Administración. Propuestas para un debate. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas nº. 21, 2021, pp. 28 – 55.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. Temporalidad y estabilización en el empleo público. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en la Administración. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra, 2022.
- COMELLAS BATET, Eva. La incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el dimensionamiento de las plantillas locales. Tasas de reposición y procesos de estabilización. Girona: VI Seminario de actualización jurídica y derecho local, 2018.
- DE LA PEÑA GUTIÉRREZ, Rosa, LOSA MUÑIZ, Virginia y otros. Guía para la gestión de personal en la administración local. Madrid: Cosital, 2021.

- FERNÁNDEZ DELPUECH, Lucía. Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Madrid: Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús. El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad. Documentación Administrativa nº.7, 2020, pp. 88 – 103.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización. Madrid: Revista de Administración Pública nº. 212, p. 201 – 230, 2020.
- FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge. Manual para la selección de empleados públicos. Madrid: 2ª ed. Wolters Kluwer, 2018.
- GARCÍA GARCÍA. Mª Jesús. Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el estatuto básico del empleado público. Revista jurídica de Castilla y León nº. 15, 2008, pp. 129 – 156.
- JIMÉNEZ MORIANO, Óscar. Manual para la impugnación de pruebas de acceso a la función pública. Madrid: Wolters Kluwer, 2021.
- MONEREO PÉREZ, José Luis, VILA TIERNO, Francisco y otros. Curso de derecho del empleo público. Madrid: Tecnos, 2018.
- MÚGICA HERZOG, Enrique. Informes, Estudios y Documentos. Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público. Madrid: Defensor del Pueblo, 2003.
- MUÑOZ LLINÁS, Jaime Ignacio. La función pública en España (1827-2007). Madrid: Oficial del Estado, 2019.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto. Derecho de la función pública. Madrid: 13ª ed. Dykinson, S.L., 2021.
- PEÑA MOLINA, Marcos. La consolidación como cauce diferencial con el acceso al empleo público. El supuesto de la Administración local. Cuadernos de Derecho Local nº 49, p. 308 – 325, 2019.

- ROJO TORRECILLA, Eduardo. Extinción de la relación de trabajo en el empleo público interino. El impacto de la jurisprudencia del TJUE (2016-2020). 13 = Estudios de Relaciones Laborales. Barcelona, 2020.
- ROQUETA BUJ, Remedios. Los procesos de estabilización de empleo temporal en el Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas nº. 21, 2021, pp. 8 – 27.
- ROSA MORENO, Juan. La temporalidad en la función pública local. Anuario Aragonés del Gobierno Local. 2019, pp. 367 – 424.
- ROSA RUIZ, Juan Hernando. Los procesos de selección de personal en las entidades locales tras la irrupción del COVID-19. Revista digital CEMCI nº. 48, 2020.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho de la función pública. Madrid: 10^a ed. Tecnos, 2017.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Informe jurídico sobre el deber de las Administraciones Públicas de incluir en la oferta de empleo público a las plazas vacantes ocupadas por personal interino o temporal y publicar en plazo las correspondientes convocatorias de selección. Madrid: Revista de Administración Pública, nº. 187, p. 379 – 395, 2012.
- TODOLÍ SIGNES, Adrián. EL acceso al empleo público a la luz de la Ley 20/2021, de reducción de la temporalidad en el empleo público. Especial referencia a la valoración de los méritos. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas nº. 22, 2022, pp. 22 – 32.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel y DEL PINO MATUTE, Eloísa. Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas. Madrid: 3^a ed. Tecnos, 2009.

11. SENTENCIAS CONSULTADAS:

Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala 2a), de 19 de marzo de 2020, asuntos C-103/18 y C-429/18, Domingo Sánchez Ruiz y Berta Fernández Álvarez y otras contra la Comunidad de Madrid.

Tribunal Constitucional:

- Sentencia del Tribunal Constitucional 86/1987, de 2 de junio de 1987.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1986, de 23 de abril de 1986.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989, de 18 de abril de 1989.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1987, de 9 de diciembre de 1987.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 293/1993, de 18 de octubre de 1993.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1983, de 25 de octubre de 1983.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2004, de 16 de enero de 2004.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2005, de 10 de octubre de 2005.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2007, de 12 de marzo de 2007.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 176/2015, de 22 de julio de 2015.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 353/1993, de 29 de noviembre de 1993.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 302/1993, de 21 de octubre de 1993.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1991, de 14 de febrero de 1991.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 7 de junio de 1987.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 106/2019, de 19 de septiembre de 2019.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 203/2000, de 24 de julio de 2000.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, de 27 de febrero de 1987.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2003, de 2 de junio de 2003.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2012, de 1 de marzo de 2012.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1991, de 14 de febrero de 1991.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1998, de 14 de julio de 1998.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1999, de 11 de febrero de 1999.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 130/2009, de 1 de junio de 2009.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 238/2015, de 19 de noviembre de 2015.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2021, de 18 de febrero de 2021.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2016, de 28 de abril de 2016.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2014, de 26 de junio de 2014.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 281/1993, de 27 de septiembre de 1993.

Tribunal Supremo:

- Sentencia del Tribunal Supremo 1346/1986 (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª), de 3 de noviembre de 1986 (recurso apelación).
- Sentencia del Tribunal Supremo 1323/2006 (Sala de lo Contencioso, Sección 7ª), de 8 de marzo de 2006 (recurso 6077/2000).
- Sentencia del Tribunal Supremo 104/2019 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 31 de enero de 2019 (recurso 1306/2016).
- Sentencia del Tribunal Supremo 4859/2007 (Sala de lo Social, Sección 1ª), de 30 de mayo de 2007 (recurso 5315/2005).
- Sentencia del Tribunal Supremo 1592/2018 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 7 de noviembre de 2018 (recurso 1781/2017).
- Sentencia del Tribunal Supremo 828/2019 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 14 de junio de 2019 (recurso 922/2017).
- Sentencia del Tribunal Supremo 42/2023 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 19 de enero de 2023 (recurso 4531/2021).

- Sentencia del Tribunal Supremo 1432/2017 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 25 de septiembre de 2017 (recurso 363/2016).
- Sentencia del Tribunal Supremo 1747/2018 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 10 de diciembre de 2018 (recurso 129/2016).
- Sentencia del Tribunal Supremo 3709/2008 (Sala de lo Contencioso, Sección 7ª), de 27 de junio de 2008 (recurso 1566/2004).
- Sentencia del Tribunal Supremo 878/2019 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 24 de junio de 2019 (recurso 1776/2016).
- Sentencia del Tribunal Supremo 78/2023 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 24 de enero de 2023 (recurso 3960/2021).
- Sentencia del Tribunal Supremo 1208/2020 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 28 de septiembre de 2020 (recurso 384/2018).
- Sentencia del Tribunal Supremo 5304/2014 (Sala de lo Contencioso, Sección 7ª), de 22 de octubre de 2014 (recurso 3500/2013).

Tribunales Superiores de Justicia:

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1103/2022 (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª), de 25 de marzo de 2022 (recurso 234/2018).